

LA NEGATIVA INCIDENCIA DE LAS CONTROVERSIAS DE GIBRALTAR EN EL MEDIO AMBIENTE EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS/GIBRALTAR

THE NEGATIVE INCIDENCE OF THE CONTROVERSIES ABOUT GIBRALTAR IN THE ENVIRONMENT OF THE BAY OF GIBRALTAR/ALGECIRAS

Jesús Verdú Baeza*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN II. SITUACIÓN AMBIENTAL DE LA BAHÍA. III. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS MEDIOAMBIENTALES. NORMATIVA INTERNACIONAL Y EUROPEA APLICABLE. IV. EL DIÁLOGO AMBIENTAL: EL FORO A TRES BANDAS SOBRE GIBRALTAR V. CONCLUSIONES

RESUMEN: Las distintas controversias que pivotan en torno a la controversia central sobre Gibraltar, y que se manifiestan en múltiples planos jurídicos y políticos, plantean un conjunto de incidencias de carácter medio ambiental que han afectado a los ecosistemas de la Bahía de Algeciras, a las relaciones entre los territorios, y a la calidad de vida de los habitantes del conjunto de la zona. Como regla general, la controversia sobre Gibraltar se manifiesta en la falta de cauces permanentes de colaboración entre las autoridades españolas, británicas y gibraltareñas. Durante algún tiempo el Foro de Diálogo tripartito pareció ser el marco idóneo del tratamiento de las cuestiones transfronterizas, entre ellas, las cuestiones medioambientales. Su previsible fin disminuye las posibilidades de acuerdo en cuestiones ambientales esenciales para la mejora de la calidad de vida de las poblaciones del arco de la bahía.

ABSTRACT: The different controversies about the central dispute about Gibraltar, manifesting themselves in various legal and political levels, pose a set of environmental incidents affecting the rich ecosystems of the Bay of Gibraltar, the relationship among territories and the quality of life of the inhabitants on the zone. As a general rule, the dispute over Gibraltar lacks of a permanent channel of cooperation among Spanish, British and Gibraltarian administrations. For some time the tripartite Forum of Dialogue seemed to be the appropriate frame to treat cross-border issues, including the environment. Its predictable end reduces the chances of agreement on key environmental issues needed to improve the quality of life of the people living both sides of the Bay.

PALABRAS CLAVE: Gibraltar, medio ambiente, Foro tripartito de Diálogo.

KEYWORDS: Gibraltar, environment, tripartite Forum of Dialogue.

Fecha de recepción del original: 29 de febrero de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 1 de junio de 2012

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público de la UCA. Facultad de Derecho, Sede de Algeciras. Email: jesus.verdu@uca.es.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que en 1704 la ciudad y defensas de Gibraltar cayesen en poder de los británicos en el contexto de la Guerra de Sucesión a la corona de España y se consolidara jurídicamente la cesión territorial en el Tratado de Utrecht en 1713, tanto la controversia central en torno en Gibraltar como un conjunto de controversias interrelacionadas y derivadas de éste (aguas, puerto, istmo, frontera, etc.) han venido de alguna manera situándose de forma permanente en una posición central de la política exterior española, especialmente en sus relaciones con el Reino Unido, pero también aunque de forma más solapada, en otros planos, tanto bilaterales como multilaterales.

Estas controversias han venido tratándose tradicionalmente por la doctrina de forma completa y exhaustiva, por lo que, en principio, no entraremos en su análisis en este trabajo remitiéndonos a lo escrito en los últimos años¹.

Durante todos estos años se han tratado por los agentes implicados múltiples vertientes de estas controversias que han venido afectando de forma genérica a las relaciones hispano-británicas pero de un forma especialmente determinante al territorio que, en torno a la Bahía de Algeciras, engloba tanto al Campo de Gibraltar como a Gibraltar. Podemos afirmar que tanto la realidad urbana de dicha zona, como sus principales configuraciones poblacionales, económicas y sociales han sido el resultado de la influencia de los contenciosos sobre Gibraltar, determinando en gran parte el resultado actual.

Una de las consecuencias de las controversias en torno a Gibraltar, que a nuestro juicio ha venido causando una influencia especialmente negativa para la zona, ha sido el profundo deterioro ambiental del territorio y que a pesar de su especial trascendencia para la calidad de vida de los habitantes de la zona ha venido siendo un tema tradicionalmente obviado por las partes². No obstante, es cierto que en los últimos años las materias ambientales han ido situándose en la agenda gibraltareña, primero de forma tímida, para ocupar después de forma algo sorprendente uno de los puntos relevantes tanto en el marco del denominado Foro de Diálogo a tres bandas sobre Gibraltar como

¹ Uno de los estudios más completos y precisos sobre los diversos componentes de la controversia es la obra DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar, 300 años*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004. También puede verse, entre otros muchos, IZQUIERDO SANS, C.: *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispánico-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, 1996; LEVIE, H. S., *The Estatus of Gibraltar*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1983; GEORGE HILLS, *El Peñón de la discordia*, Editorial San Martín, Madrid, 1974; SEPÚLVEDA MUÑOZ, *Gibraltar: La razón y la fuerza*, Alianza editorial, Madrid, 2004, MAXIMO CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar, ¿Dónde acaba España?*, Sigo XXI editores, Madrid, 2003, BAEZA BETANCORT, F.; *Una aproximación jurídica al contencioso de Gibraltar: La cláusula "Rebus sic stantibus" y el derecho de la libre determinación de los pueblos*, Real Sociedad Económica de Amigos del País, Gran Canaria, 2001; STEWART, J., *Gibraltar the Keystone*, John Murray, Plymouth, 1967 y GARETH STOCKEY, *Gibraltar, a Dagger in the Spine of Spain?*, Sussex Academic Press, 2009.

² Véase nuestra obra *Gibraltar, Controversia y Medio Ambiente*, ed. Dykinson, Madrid, 2008.

en la opinión pública³, para posteriormente languidecer al congelarse el mencionado Foro con un futuro muy incierto en la actualidad, situándose de nuevo en una posición central en la crisis de los pesqueros de mayo de 2012.

En nuestra opinión, el punto de inflexión que supone el nacimiento de una especial sensibilidad pública en materia ambiental en torno a Gibraltar fue la crisis en relación a la presencia y reparación del submarino de propulsión nuclear *Tireless* en la base británica durante casi un año⁴. La llegada de dicho buque a puerto en mayo de 2000 habiendo soltado al mar una cierta cantidad de agua contaminada, cargado con residuos radioactivos y con una avería en el circuito primario de refrigeración de su reactor nuclear estimuló una fuerte reacción popular del entorno del Campo de Gibraltar canalizada a través de plataformas, organizaciones ecologistas y sociales, partidos políticos y sindicatos incidiendo con una relativa fuerza sobre la administración española, esquivada y ambigua en principio, absorta como estaba entonces en un oscuro juego de complicidades con el Gobierno británico en relación con la invasión de Irak.

La salida del submarino *Tireless* dejó en su estela una profunda preocupación social por los serios riesgos asumidos en la reparación del reactor nuclear en Gibraltar y de alguna forma sirvió como catalizador de las diferentes sensibilidades por los problemas ambientales existentes en la zona, siendo que muchos de ellos derivaban específicamente de las controversias existentes sobre Gibraltar. La denuncia constante de incidentes medioambientales, especialmente las descargas de hidrocarburos en aguas de la Bahía, la publicación de informes sobre la incidencia de ciertas enfermedades en la zona, así como la espectacular secuencia de accidentes marítimos que han venido sucediéndose en las cercanías de la Roca y que han tenido una importante repercusión en los medios de comunicación⁵, han contribuido finalmente a consolidar en una posición central de la controversia los temas medioambientales.

Los recientes incidentes con pesqueros españoles vuelven a poner de actualidad la carencia de un marco adecuado de canalización de las cuestiones ambientales. No debemos olvidar que el argumento del Gobierno gibraltareño para impedir la pesca por parte de embarcaciones españolas es la aplicación de una norma de protección ambiental *The Nature Protection Ordinance* de 1991⁶ que define las áreas protegidas y

³ Así en la reunión del Foro de 21 de julio de 2009 a nivel ministerial en Gibraltar, que puede calificarse en cierto modo de histórica por la presencia del Ministro español de Asunto Exteriores, Sr. Moratinos, en Gibraltar, uno de los principales temas que se abordaron fue la cooperación en asuntos medioambientales. Véase Comunicado de la Reunión Ministerial en el Comunicado 51-2009 del MAEC que se puede encontrar en los anexos documentales de la primera obra citada en la nota número uno.

⁴ Puede verse los epígrafes “submarinos nucleares. El caso *Tireless*” y “el caso *Tireless* ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas” en las pp. 257-267 y 267-271 de nuestra obra *Gibraltar, Controversia y Medio Ambiente, op. cit.*

⁵ Podemos citar como más relevantes los vertidos originados por el *Berge Frost* y la gabarra *Eileen* en 2005, el encallamiento el 28 de enero de 2007 del *Sierra Nava* en el Parque Natural del Estrecho, el encallamiento en marzo de 2007 del *Samothraki* en Punta Europa, el accidente del *New Flame* el 17 de agosto de 2007, el vertido del *Towe* el 11 de octubre de 2008 en Punta San García y el encallamiento del *Fedra* el 10 de octubre de 2008 en Punta Europa al sur de Gibraltar.

⁶ Publicada en el *Gibraltar Legal Notice* número 11 de 1991. Esta norma básica de referencia en el medio ambiente ha sido desarrollada por las siguientes normas: *Marine Nature Reserve Regulation* de 1995

su nivel de protección en relación con las aguas controvertidas en torno al Peñón. Sin un marco adecuado de diálogo que permita en tratamiento de las materias relativas a las cuestiones transfronterizas y que genere confianza entre las partes, tras el fin del Foro tripartito, se ha llegado a situaciones límite extremadamente peligrosas⁷.

II. SITUACIÓN AMBIENTAL DE LA BAHÍA

La Bahía de Algeciras⁸ y su entorno reúnen dos características que le proporcionan una peculiar especificidad respecto de su situación ambiental: por una parte, una relativa alta densidad de población que sitúa en el lado español una conurbación casi continua con unos doscientos cincuenta mil habitantes y en lado gibraltareño un pequeño territorio con una de las mayores densidades de población del mundo; y por otra, la existencia en el área de un conjunto de ecosistemas con un privilegiado valor ambiental tanto en el medio terrestre como en el marino al constituir la zona del Estrecho de Gibraltar el punto de encuentro natural de dos continentes y dos mares. La riqueza de los ecosistemas presentes tanto en el ámbito marítimo como el terrestre ha determinado la existencia de diversas figuras administrativas de protección ambiental tanto en España como en Gibraltar. Especial transcendencia serán las figuras de protección en el marco del Derecho ambiental europeo que se entremezclarán con las controversias existentes y las conducirán a un nuevo escenario de confrontación como trataremos de explicar posteriormente.

Por otra parte, debemos mencionar la importancia del paisaje en una zona tan particular en su configuración como es la Bahía de Algeciras, el mismo Peñón y su posición estratégica en el Estrecho de Gibraltar (que durante siglos ha sido conocido como las columnas de Hércules, junto a la imponente mole del Yebel Mussa en la orilla sur del estrecho). El paisaje es un valor destacado en la Convención Europea del Paisaje aprobada en Florencia el 20 de octubre de 2000, en la que se afirma que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida, del patrimonio cultural y natural, así como un recurso que favorece la actividad económica y la creación de empleo⁹.

(*Legal Notice* 1995/143); *Nature Conservation Area (Upper Rock Nature Reserve), Protection and Regulation* de 1993 (*Legal Notice* 1993/052) y *Nature Conservation Area (Upper Rock) Designation Order* de 1993 (*Legal Notice* 1993/051) *Gibraltar Gazette*, 10th February 2011, (*Amendment*) *Regulations 2011 Legal Notice* nº 12 de 2011.

⁷ “La Guardia Civil se encara con patrulleras del Peñón que acosaban a tres pesqueros”; *EL PAÍS*, 24 de mayo de 2012; “La policía de Gibraltar y la Guardia Civil se enfrentan en aguas de la Bahía de Algeciras” *EL MUNDO*, 24 de mayo de 2012

⁸ La denominación Bahía de Algeciras en la práctica española es relativamente reciente. Secularmente se le ha denominado Bahía de Gibraltar, al haber sido Gibraltar la principal referencia geográfica y urbana. Sólo desde la segunda mitad del siglo XX se opta mayoritariamente en España por utilizar la expresión “de Algeciras”. Véase referencias históricas en SÁEZ RODRÍGUEZ, A., *Las Defensas de Gibraltar*, Ed. Sarriá, Barcelona, 2007, o TORREMOCHA, A., *Fuentes para la historia medieval del Campo de Gibraltar*, Algeciras, ed. Los Pinos, 2009.

⁹ Sobre el paisaje en el Derecho Internacional, PRIEUR, M., “Le paysage en droit comparé et en droit international” en *Environmental Policy and Law*, v. 27, nº 4 (aug.), 1997, pp. 354 – 369 y THOMSON, G., “La Communauté européenne et le paysage”, en *Revue juridique de l’environnement*, nº 4, 1993, pp.

Pues bien, a pesar de los valores naturales privilegiados, la situación ambiental de la comarca es especialmente crítica, viviéndose casi permanentemente una situación que se ha calificado como de crisis ambiental, tanto en lo referente a la degradación física del medio, modificación y destrucción de los hábitats, contaminación marítima, riesgos en la seguridad a la navegación, etc. A lo largo del presente trabajo vamos a intentar explicar como las distintas controversias sobre Gibraltar han incidido negativamente, con distinta intensidad, en el medio ambiente de la zona hasta llegar a esta situación de crisis.

Indudablemente ello afecta tanto al deterioro de los ecosistemas como a la calidad de vida y a la salud de las personas. En este sentido, se ha venido denunciando que la zona del Campo de Gibraltar presenta uno de los mayores índices de mortalidad por diversas enfermedades relacionadas con un deterioro ambiental¹⁰.

El ámbito de estos problemas ambientales no es exclusivamente local. A título de ejemplo, los riesgos ambientales derivados específicamente de los problemas derivados de la falta de delimitación de los espacios marinos podrían potencialmente afectar a áreas extensas mucho más allá del Campo de Gibraltar. Un accidente marítimo que involucrara a uno de los buques tanques presente permanentemente en las aguas adyacentes al Peñón (riesgos bien conocidos presentes en accidentes como la colisión del *New Flame* con el petrolero *Torn Gertrud* –con 37.000 toneladas de crudo- el 12 de agosto de 2007 o la del *Spetses* –cargado con 139.000 toneladas de crudo- con el crucero *Van Gogh* el 24 de septiembre de 2004, que afortunadamente no implicaron la pérdida del combustible transportado, sí el de autopropulsión¹¹) podría afectar a las economías de toda la Costa del Sol o Costa de la Luz, basada fundamentalmente en el modelo turístico sol-playa, pudiéndose extender fácilmente por terceros países¹². Por todo ello parece relativamente urgente la articulación de medidas de prevención que permitan sistemas de entrada y salida de la Bahía de Algeciras con canales de navegación diferenciados e información entre las Autoridades Portuarias de la Roca y España.

Sin duda alguna, diversas circunstancias que se derivan de las diferentes controversias relacionadas con la presencia colonial británica en Gibraltar, como su estatuto en el marco de la UE, la base militar, la falta de delimitación de espacios marinos, etc., inciden en mayor o menor medida con la situación del deterioro ambiental que hemos

541 – 576 y *Resolution 53 (1997) on the preliminary draft European Landscape Convention*. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. RES. C. G. 53 – 1997.

¹⁰ BENACH J., *Atlas de mortalidad en áreas pequeñas de España*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2001. Se trata de un mapa sanitario en alta definición cuyo objeto es ayudar a establecer posibles relaciones entre las enfermedades y las características sociales y ambientales del territorio. En concreto destaca el mayor riesgo de esta parte de España de sufrir cáncer de pulmón, enfermedad isquémica de corazón, enfermedades cerebro-vasculares, diabetes y cirrosis

¹¹ Puede verse una relación de accidentes marítimos ocurridos en aguas en torno a Gibraltar en VERDÚ BAEZA, J., *Gibraltar, controversia y medio ambiente*, op. cit., pp. 295 y 296.

¹² La colisión entre el *Sea Spirit* con el *Hesperus* en agosto de 1990 en aguas del Estrecho de Gibraltar provocó episodios de contaminación (se vertieron 10.000 toneladas de hidrocarburos) que llegaron hasta Málaga afectando igualmente a las costas de Marruecos.

mencionado. Hasta la fecha la ausencia de un cuadro institucional permanente y efectivo han impedido una concertación entre los agentes implicados en la controversia.

No obstante, como mencionaremos posteriormente, el Foro de Diálogo a tres bandas sobre Gibraltar emergió en su día como un posible marco adecuado de tratamiento de los temas medioambientales habiendo asumido en su agenda estos temas, reflejado en el Comunicado conjunto emitido por las partes el 26 de marzo de 2007¹³. Su más que previsible fin vuelve a arrojar nuevas sombras sobre el panorama.

III. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS MEDIOAMBIENTALES. NORMATIVA INTERNACIONAL Y EUROPEA APLICABLE

La Memoria de la Fiscalía Superior de Andalucía en la sección dedicada a Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico de 2009 identifica la situación ambiental de la Bahía de Algeciras como uno de los mayores problemas ambientales haciendo alusión principalmente a los vertidos en la Bahía de Algeciras. El informe centra la situación en relación a Gibraltar y así cita que sus autoridades “(..) permiten el paso por lo que ellos consideran sus aguas territoriales de buques con deficiencias de seguridad o que incumplen la normativa internacional en materia de prevención marina y la realización de trasvases de combustible a los buques desde gasolineras flotantes sin respetar la normativa comunitaria”¹⁴.

El informe citado tiene la virtud de situar el eje jurídico de los efectos ambientales de controversias sobre Gibraltar en un marco jurídico internacional y europeo que supera el bilateral y la normativa interna, especialmente en lo relativo al derecho del mar.

En la Bahía de Algeciras, espacio de gran actividad marítima, tanto por su situación geográfica estratégica en el Estrecho de Gibraltar, una de las principales vías marítimas mundiales, como por las distintas actividades económicas que allí se realizan, se proyectan las importantes deficiencias que muestra la normativa internacional y europea en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación del mar desde buques. Por todo ello, la situación de riesgo es permanente en el área, existiendo continuamente numerosos vertidos, si bien de tamaño medio, que llegan a las costas produciendo por efecto acumulativo un gran deterioro medioambiental en unos ecosistemas que representan un conjunto de valores de gran interés ecológico.

De forma genérica, la acción normativa tanto internacional como europea carece de una previa planificación coordinada para establecer unos esquemas normativos eficaces en materia de prevención de la contaminación y de seguridad marítima¹⁵. Los grandes siniestros de la navegación, *Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, *Exxon Valdez*, *Erika*,

¹³ Comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 17-2007.

¹⁴ Página 134 de la Memoria. Puede verse el documento en <http://www.fiscal.es/>

¹⁵ JUSTE RUIZ, J., “El accidente del *Prestige* y el derecho internacional: de la prevención fallida a la reparación insuficiente” en *R.E.D.I.*, vol LV (2003), I, p. 17.

Prestige, entre otros, en una cadencia continua y siniestra, se encuentran en el origen de instrumentos internacionales que tratan de paliar, a posteriori, las importantes carencias puestas de manifiesto con dichos accidentes y que, de alguna manera, inciden especialmente en la Bahía de Algeciras, pequeña lámina de agua, en la que por sus especiales características se hacen presentes con gran intensidad las específicas deficiencias en la normativa internacional. La falta de un acuerdo hispano-británico sobre las aguas es especialmente grave en cuanto que, como es bien conocido, en el marco jurídico internacional sobre el derecho del mar, prima al Estado de pabellón frente al Estado ribereño en las facultades de prevención y contaminación producida desde buques¹⁶. El Estado de pabellón tiene, en principio, las medidas legislativas a aquellas que sean conformes y den efecto a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados, impidiendo la posibilidad de imponer una regulación más estricta que pudiera entrar en contradicción con el principio de libertad de navegación. Por otra parte, debemos recordar que la posición de los Estados ribereños de un Estrecho utilizado para la navegación internacional, como es el caso del Estrecho de Gibraltar, es particularmente débil¹⁷.

Por todo ello, y ante las enormes dificultades de adopción de medidas de prevención de actos de contaminación¹⁸, se ha venido produciéndose un incremento del papel de control a través de las posibilidades previstas, tanto en el marco internacional como en el europeo para el Estado de puerto¹⁹, lo que una vez más, destaca la ausencia de un marco de colaboración de las autoridades portuarias españolas y gibraltareñas.

No obstante, las consecuencias de las controversias sobre Gibraltar no se limitan sólo al medio marino, sino que pueden encontrarse en otras manifestaciones. En nuestra opinión, son cinco los principales ejes de la problemática ambiental en la zona del Campo de Gibraltar y la Bahía de Algeciras en relación con las controversias sobre Gibraltar y que han venido desarrollándose a lo largo de las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI y que tratamos de abordar a continuación:

¹⁶ El núcleo central de la normativa lo constituye la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, verdadera “Constitución de los Océanos”, expresión del presidente de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, T. B. KOH en “Una Constitución para los Océanos”, *Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar*, New York, 1983, p. 23.

¹⁷ Véase YTURRIAGA BARBERÁN, J. A.; *Straits used for international navigation: a Spanish perspective*, Martinus Nijhoff, London, 1991, TRUVER, S. C.; *The Strait of Gibraltar and the Mediterranean*, Sijthoff & Noordhoff, Maryland, U.S.A., 1980 y LÓPEZ MARTÍN, A. G., *La navegación por los estrechos: geografía y derecho*, Dykinson, Madrid, 2008.

¹⁸ Sobre la debilidad de las medidas de carácter preventivo de los Estados ribereños, véase PUEYO LOSA, J., LIROLA DELGADO, I., y JORGE URBINA, J.; “En torno a la revisión del régimen jurídico internacional de seguridad marítima y protección del medio marino a la luz del accidente del *Prestige*” en *R.E.D.I.*, vol. LV (2003), I, pp. 43 – 78.

¹⁹ FAJARDO DEL CASTILLO, T.; “El Control por el Estado de puerto: Cambios de rumbo en el Derecho Internacional del Mar”, en SOBRINO HEREDIA, J. M. (coord.); *Mares y Océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*, Ed. Tirant lo Blanch, A Coruña, 2007, pp. 401-40.

1. Existencia de un modelo de desarrollo insostenible en la zona

Las dos orillas de la Bahía de Algeciras, especialmente la española, comparten unos modelos de desarrollo económico incompatibles con un desarrollo sostenible, hecho que redundará en una disminución de la calidad de vida de los habitantes de todo el arco de la Bahía y sus zonas de influencia. Existe una incidencia constatada sobre la salud de los ciudadanos de la comarca y una afectación sobre los ecosistemas de todo el entorno, así como un lastre importante de las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

Aunque es obvio que en los últimos años el complejo industrial de la zona tiene una dinámica propia, lo cierto es que el modelo de desarrollo basado en la industria pesada tiene su origen en la controversia de Gibraltar. Antes del cierre de la Verja bajo la dictadura de Franco la orilla norte ofrecía a los gibraltareños la imagen de la más profunda falta de desarrollo y retraso económico y social. Sin apenas conexiones con el resto de la península, la zona en general presentaba unas carencias en inversiones públicas que la situaban entre las áreas más desfavorecidas de España. A ello se debe sumar que no ha existido una tradición de inversión privada en una sociedad no cohesionada y falta de oportunidades. El sector pesquero y polo portuario de Algeciras habían sido de alguna manera los motores económicos tradicionales del Campo de Gibraltar además, por supuesto, de las tradicionales salidas laborales en Gibraltar. No obstante, las oportunidades futuras de desarrollo podrían haber sido múltiples si se hubiera aprovechado adecuadamente la renta de situación de una comarca estratégicamente emplazada en el Estrecho de Gibraltar, por ejemplo, con unas potencialidades de desarrollo turístico, inmejorables. Sin embargo, la decisión del gobierno de Franco, coincidente con el cierre de la Verja, de impulsar el desarrollo de la zona basado en la instalación, impulso y favorecimiento de industrias pesadas como refinerías, acerías, papeleras, centrales térmicas, etc., ha determinado hasta hoy profundamente el modelo de desarrollo económico y social de la zona²⁰.

Los resultados de tal política son, cuanto menos, controvertidos. Resulta paradójico que habiéndose constituido como uno de los principales polos industriales españoles, la consulta de cualesquiera de los análisis económicos²¹ que se publican habitualmente en España sitúa el campo de Gibraltar como uno de los lugares más desfavorecidos del territorio nacional independientemente de la variable elegida (renta *per capita*, incidencia de paro, etc.).

Pero más allá de los resultados reales de la política de desarrollo basada en la industria pesada, quizás una de las consecuencias más sensibles del mencionado modelo de desarrollo sea la incidencia en la salud de las personas que habitan a uno y otro lado de la Verja. Ya hemos mencionado en la presentación de este apartado que diversos

²⁰ Catorce industrias de la zona controladas por el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino en relación con las emisiones reguladas por el protocolo de Kyoto superaron en 2009 en un 23,5 % el techo máximo de emisiones de dióxido de carbono. En total, lanzaron al aire en 2009 7.678.585 toneladas de dióxido de carbono. Datos obtenidos de los datos publicados en el web del Ministerio. www.mma.es

²¹ A título de ejemplo, Anuario Económico de La Caixa 2008 sitúa a Algeciras y La Línea de la Concepción como dos de las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes con mayor índice de paro.

estudios científicos han puesto de manifiesto los gravísimos problemas de salud pública presentes en la zona²². En consecuencia, la realización de un estudio epidemiológico que determine con rigor los problemas de salud pública ha sido durante los últimos años una de las principales demandas sociales campogibraltarneas²³.

De forma unilateral el Gobierno de Gibraltar ha hecho público el 28 de mayo de 2008 la decisión de realizar un estudio epidemiológico²⁴. Al tomar tal decisión, el Gobierno gibraltareño informó que durante un tiempo ha estado explorando la posibilidad de un estudio completo e independiente sobre la incidencia de cáncer en la región junto a las Autoridades españolas competentes, sin embargo, ante su falta de respuesta y la continuada preocupación pública ha decidido finalmente iniciarlo unilateralmente. Los dos objetivos principales del estudio han sido establecer si la población de Gibraltar y su Campo tiene un alto riesgo de padecer cáncer debido a la presencia de niveles de elementos contaminantes y determinar si actualmente existe una incidencia de cáncer mayor que la que se puede considerar normal. Termina el Gobierno de Gibraltar esperando que tanto la Junta de Andalucía como la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar se unan en el encargo del estudio epidemiológico. Parece bastante claro que los resultados de tal estudio deberían condicionar las políticas de salud pública de la zona así como reorientar los esfuerzos inversores públicos en modelos de desarrollo alternativos²⁵.

Finalmente queremos hacer alusión a que tradicionalmente las infraestructuras tanto públicas como privadas que desde la segunda mitad del siglo XX se han venido construyendo sobre terrenos ganados al mar a ambos lados de la Bahía, han tenido efectos devastadores sobre el medio marino, provocando, por ejemplo, la práctica desaparición de las antaño abundantes praderas de posidonias de enorme valor para el mantenimiento de los ecosistemas marinos, alteración de los flujos mareales, desaparición de la arena de las playas, disminución de la pesca, etc., con efectos sobre todos los territorios. Existiendo en la actualidad un marco legal internacional y europeo relativamente completo y ambicioso sobre los impactos ambientales transfronterizos, la exigencia de estudios independientes que proporcionen una garantía sobre la incidencia

²² El autor del Atlas de Mortalidad citado en la nota nº 10, Joan Benach, en un artículo firmado con otros especialistas en el diario *EL PAIS* de 12 de julio de 2008 titulado “El suroeste español, zona de alto riesgo” menciona: “*En el entorno del Campo de Gibraltar se han hallado niveles altos de partículas en aire, incluyendo sustancias dañinas como el benceno y el níquel, así como hidrocarburos aromáticos policíclicos en suelos y en el medio acuático litoral*”.

²³ La primera decisión de la Comisión Mixta de Colaboración y Cooperación entre la Mancomunidad de Municipios de Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar en su reunión de 21 de febrero de 2005 fue la demanda de un estudio epidemiológico. En el mismo sentido, el informe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de 12 de mayo de 2005. También la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo recomendó el pasado día 27 de abril de 2010 la recomendación a España y el Reino Unido para actualizar un estudio epidemiológico que aclare las causas del elevado índice de casos de cáncer entre los habitantes de la zona,

²⁴ Government of Gibraltar, Ministry for Environment and Tourism, *Press release no. 131/2008. 28th May 2008.*

²⁵ Después de un proceso de selección y consulta el Gobierno de Gibraltar ha encomendado la realización del estudio epidemiológico al Instituto Nacional de Investigación Medioambiental de la Universidad de Aarhus en Dinamarca. *Press release nº 103/2009 21st May 2009.*

ambiental transfronteriza debería ser prioritaria, al ser los impactos citados, por su entidad, prácticamente irreversibles. Las obras de ampliación del Puerto de Algeciras y los proyectos de desarrollo de la cara este gibraltareña para la construcción de un puerto deportivo, hoteles y apartamentos en terrenos ganados al mar²⁶, son en la actualidad las principales amenazas en este sentido.

2. Incidencia ambiental derivada de la falta de delimitación de espacios marinos en la Bahía de Algeciras

Probablemente éste sea el factor de mayor repercusión medioambiental directa en el entorno de la Bahía de Algeciras.

Como hemos indicado anteriormente no existe un acuerdo entre las partes en relación con la delimitación de los espacios marinos de la Bahía de Algeciras por la desigual interpretación de los términos de la cesión de Gibraltar en el tratado de Utrecht. Sin embargo, lo cierto es que *de facto* la mitad este de la bahía está bajo control gibraltareño y la mitad oeste bajo control y jurisdicción española. A pesar de ciertos incidentes aislados, las autoridades españolas ya sea de policía, aduanas o portuarias no ejercen un control efectivo de las aguas adyacentes al peñón en contradicción de las posiciones teóricas del Gobierno.

Esta situación de falta de ejercicio de competencias soberanas por parte española se ha hecho claramente evidente con motivo de los siniestros de los buques *Samothraki*, *New Flame* y *Fedra* que en un lapso reducido de tiempo se han producido en torno a Gibraltar sin ningún tipo de intervención española en la gestión de los accidentes más allá de la obligación genérica de rescate y ayuda a los naufragos.

La falta de coordinación de las administraciones con competencia en el control, vigilancia y ordenación de los espacios marinos en la Bahía de Algeciras derivada de la falta de acuerdo sobre la delimitación de los espacios marinos provoca a su vez, en nuestra opinión, tres situaciones generadoras de diversos problemas ambientales: a) por un lado, la falta de coordinación en las actividades marítimas realizadas en la Bahía y en el control de los buques presentes en sus aguas; b) por otro lado, la inexistencia de canales de navegación de entrada y salida y coordinación de las autoridades marítimas en relación con el tráfico marítimo y c) finalmente la descoordinación entre los espacios naturales protegidos.

Se ha apuntado ya en este trabajo que existen dos zonas bien diferenciadas en el interior de las aguas de la Bahía. Una de ellas, básicamente la mitad oriental, queda *de facto* bajo el control gibraltareño mientras que la mitad occidental es controlada por las autoridades españolas. Uno de los grandes problemas derivados de esta situación es la realización de prácticas de enorme riesgo ambiental en el “sector” gibraltareño,

²⁶ Parece claro que además de los efectos medioambientales una expansión de Gibraltar sobre terrenos ganados al mar incide directamente sobre los problemas relativos a la delimitación de los espacios marinos que se tratará a continuación.

destacando en un lugar preferente el *bunkering* que consiste en el suministro de combustible de autopropulsión para los buques.

En la actualidad Gibraltar es uno de los puertos más importantes de todo el Mediterráneo en suministro de combustible de autopropulsión²⁷. Tal actividad, indispensable como es obvio, para la navegación de los buques, se realiza en condiciones totalmente diferentes a cómo se realiza en aguas españolas y en el resto del continente europeo. Al no disponer Gibraltar de lugares de almacenamiento en tierra, el combustible se almacena en enormes buques tanques fondeados en torno a la Roca. Desde estos buques se distribuye el combustible en gabarras que se abarloan a los buques que van a ser distribuidos. No es necesario que se produzca un accidente para que continuamente, consecuencia de los diferentes trasvases, se produzcan pequeños vertidos de hidrocarburos al mar²⁸. Diversos estudios científicos han puesto de manifiesto que el daño ambiental producido por estos pequeños vertidos, reiterados pero continuos en el tiempo, causantes de un impacto crónico, es mucho mayor que un gran vertido accidental²⁹.

Además de los problemas directos derivados de la práctica de *bunkering*, existe un riesgo potencial de accidentes en cuanto que como trataremos a continuación, los buques que entran a ser suministrados de combustible en aguas de Gibraltar no comunican sus movimientos a las autoridades portuarias españolas. En muchos casos además, tratan de eludir las inspecciones, al parecer más rigurosas, que se realizan tanto en puertos españoles como en otros puertos europeos, al cobijo de unas inspecciones más laxas en aguas gibraltareñas, tal y como ha sido denunciado en reiteradas ocasiones por grupos ecologistas³⁰. En consecuencia, no es extraña la presencia habitual de buques subestándar en aguas adyacentes a Gibraltar³¹.

²⁷ En 2009 se suministraron 4.7 millones de toneladas de combustible de autopropulsión. Esto es, se suministró combustible a 5.708 buques. <http://www.gibraltarport.com/>

²⁸ La Fiscalía Superior de Andalucía en su *Memoria de Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico* de 2009 denuncia la situación de la Bahía de Algeciras en relación al número de vertidos en sus aguas y respecto de Gibraltar menciona “Otro gran problema en el ámbito medioambiental es el de los vertidos...Permiten el paso por lo que ellos consideran sus aguas territoriales de buques con deficiencias de seguridad o que incumplen la normativa internacional en materia de prevención marina y la realización de trasvases de combustible desde gasolineras flotantes sin respetar la normativa comunitaria”.

²⁹ En este sentido la tesis doctoral presentada en la Universidad de Cádiz en 2007 por la Dra. Carmen Morales Caselles, “Caracterización de la calidad de sedimentos afectados por vertidos de petróleo: comparación entre casos de vertidos accidentales (impacto agudo) frente a derrames continuos (impacto crónico)” y dirigida por el profesor Dr. Ángel del Valls.

³⁰ Ecologistas en Acción presentó una denuncia a la Comisión Europea sobre estos hechos que se está tramitando con el número de expediente 526604. El informe de la citada asociación puede verse en www.nodo50.org/ecologistas.cadiz/EACadiz/sitio/EACadiz/contaminacionbuques.htm

Además el Parlamento Europeo ha tramitado a través de la Comisión de Peticiones las quejas de diferentes grupos sociales campogibraltareños por estos hechos (peticiones 0568/2007 y 0937/2007)

³¹ La Fiscalía de Medio Ambiente del Área de Algeciras en sus memorias de 2007 y 2008 hace referencia a la “absoluta irresponsabilidad” de las autoridades de Gibraltar “que a menudo permiten el paso por lo que ellos consideran sus aguas territoriales de buques con deficiencias de seguridad y realizan de forma rutinaria trasvases de combustible a los buques sin respetar las mínimas garantías exigidas por la normativa comunitaria”.

Por otra parte, la inexistencia hasta la fecha de canales de navegación de entrada y salida en la Bahía de Algeciras y la falta de coordinación de las autoridades marítimas en relación con el tráfico marítimo es una de las consecuencias derivadas del contencioso relativo a la falta de delimitación de los espacios marinos en la Bahía de Algeciras.

El punto de partida es que la Bahía de Algeciras representa una zona de un intenso tráfico marítimo ya que por una parte, el Puerto de Algeciras, cuyas instalaciones ocupan prácticamente todo el arco norte de la bahía, es el puerto de mayor tráfico marítimo de España en prácticamente todas las categorías³² y por otra, como venimos reiterando, Gibraltar recibe una cantidad considerable de buques que acuden a suministrarse de combustible de autopropulsión, además de los que acuden rutinariamente a su puerto, principalmente militares así como buques de crucero. A todo ello debemos añadir una relativamente importante flota pesquera y barcos de recreo.

La inexistencia de controles de tráfico marítimo y coordinación entre las partes ha sido indudablemente uno de los factores que subyacen detrás de una secuencia de accidentes marítimos acaecidos en los últimos años en aguas de la Bahía de Algeciras³³. La propia Autoridad Marítima de Gibraltar, en un informe sobre las causas y factores implicados en la colisión del buque *New Flame*, hacía mención a tal situación de falta de comunicación entre las autoridades portuarias³⁴.

Nuevamente se pone de manifiesto que la situación actual genera un escenario de riesgo sobre el conjunto de la Bahía de Algeciras y que, por tanto, la coordinación entre las autoridades portuarias españolas, británicas y gibraltareñas deviene esencial para la prevención, control y reacción ante los importantes flujos marítimos presentes, los episodios de contaminación marina por hidrocarburos y la correcta aplicación de las normas internacionales y europeas en esta materia.

³² El tráfico anual total del Puerto de Algeciras equivale al movimiento de 71.841 miles de toneladas. Todas las cifras, escalas y tráficó pueden consultarse en *Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras. Memoria 2007*. <http://webserver.apba.es>

³³ Podemos citar, la del *Spetses* –cargado con 139.000 toneladas de crudo– con el crucero *Van Gogh* el 24 de septiembre de 2004, que afortunadamente no implicó la pérdida del combustible transportado, sí el de autopropulsión, la colisión del *New Flame* con el petrolero *Torn Gertrud* –con 37.000 toneladas de crudo– el 12 de agosto de 2007. Dos días después del transcurso del primer aniversario de dicho accidente, una nueva colisión estuvo a punto de causar otra catástrofe ambiental en la Bahía producida exactamente por las mismas causas. Efectivamente, el 14 de agosto de 2008, el buque portacontenedores *Verónica B.* al entrar en la Bahía con destino al puerto de Algeciras, colisionó con el buque *Ginga Saker* que salía con rumbo a Róterdam, después de haberse suministrado combustible en Gibraltar sin recibir ambos buques ningún tipo de información. Parece ser que la maniobra adecuada y la rápida reacción del capitán del *Verónica B* evitó mayores daños en la colisión.

³⁴ *Report on the investigation of the collision between MV New Flame & MT Torn Gertrud*, Gibraltar, 12 August 2007, Government of Gibraltar, Maritime Administration. En su página 31 podemos leer: “There is no formal exchange of information between Algeciras Traffic and Gibraltar Port Control”. Más adelante en las conclusiones (p. 34): “The Port Authorities of Gibraltar and Algeciras are recommended to: 1. Establish formal links/communications between the two port authorities to ensure a full exchange of traffic information. 2. Consider developing cooperation of vessel traffic separation scheme within the Bay of Gibraltar and its approaches, to improve the flow of traffic and reduce traffic conflict”.

Finalmente, la superposición de zonas protegidas en aguas de la Bahía de Algeciras mediante declaraciones de Lugar de Interés Comunitario en desarrollo de la normativa ambiental comunitaria coincidentes en gran parte en el espacio marítimo, una primera británica³⁵ y una posterior, a modo de reacción, española³⁶, muestran a su vez cómo las distorsiones producidas por la falta de delimitación de los espacios marítimos incide en la protección del medio³⁷.

La doble protección teórica sobre las mismas aguas en torno a Gibraltar no se traduce en mecanismos eficaces de protección y preservación sino en un nuevo escenario de confrontación jurídica y así el Gobierno de Gibraltar anunció el pasado 7 de mayo de 2009 la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado CE³⁸ contra la decisión de la Comisión que aceptó la propuesta española que incluye la totalidad de las aguas en torno a Gibraltar³⁹. El recurso hoy está pendiente de apelación generando nuevas incertidumbres a la controversia⁴⁰.

³⁵ Se trata de la zona denominada *Southern Waters of Gibraltar*, aprobada mediante Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, 2006/613/CE de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE, Directiva Hábitas.

³⁶ La zona española se denomina Estrecho Oriental y fue aprobada mediante Decisión de la Comisión de 12 de diciembre de 2008, 2009/95/EC, y publicada en el DO L 43/393 de 13.02.2009.

³⁷ Sobre esta controversia VERDÚ BAEZA, J., “La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?”, *REDI*, Vol. 61, nº 1, 2009, pp. 286-291.

³⁸ *Government of Gibraltar, Press release nº 91/2009, 7th May 2009* “We had proposed solutions to this unacceptable situation that has been created on a vital issue for us, but they have not materialised before the deadline for filing legal action. We have accordingly been obliged to initiate the legal action to protect Gibraltar’s vital interest; a possibility for which we had prepared in the event that no other acceptable solution emerged in time. We are confident in the success of what we believe to be a very strong and powerful case”.

³⁹ Esta controversia está presente en el Comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de Diálogo de Gibraltar de 21 de julio de 2009 (citado en nota nº 3 y que comentaremos en el apartado IV de este trabajo) y son de alguna manera “superadas” mediante esta declaración: “*Las designaciones de LIC y las Decisiones de la Comisión de la UE relacionadas con las mismas, realizadas de acuerdo con la Directiva del Consejo 92/43/CEE, no tienen implicaciones para, y por lo tanto no cambian, la soberanía, jurisdicción y control de las aguas a las que se refieren, que, por consiguiente, permanecen como estaban antes.*

Nada en este Papel o en cualquier arreglo alcanzado conforme a o como consecuencia del mismo, y nada realizado u omitido conforme a tal arreglo perjudicará ninguna posición en relación con cualquier fase, o cuestión que surja en relación con el caso T-176/09 en el TPI de las CCEE. Este Papel y cualesquiera arreglos, actos u omisiones antedichos no podrán ser aludidos, presentados, o puedan servir de base, o utilizados de ningún modo, en ninguna fase en conexión con este caso”.

⁴⁰ Mediante Auto de 24 de mayo de 2011, por cuestiones estrictamente procesales y sin entrar en el fono del asunto, el Tribunal General decidió la inadmisibilidad del recurso británico, habiéndose interpuesto recurso por parte del Reino Unido y con oposición de la Comisión y España ante el TJUE pendiente en la actualidad de resolución.

3. Incidencia ambiental del aeropuerto

El aeropuerto gibraltareño presenta un complejo problema ambiental en cuanto que se ha ido consolidando progresivamente desde la segunda mitad del siglo XX su uso civil. Debemos tener en cuenta que tuvo un origen militar, y sigue siendo una instalación militar, y en su construcción, diseño y ampliaciones no se realizaron ningún estudio relativo al impacto ambiental. Su ubicación entre Gibraltar y La Línea de la Concepción, en el núcleo de un tejido urbano continuo otorga las instalaciones una especial singularidad.

El incremento del flujo de transporte aéreo que podría preverse eventualmente consecuencia de los Acuerdos de Córdoba podrá contribuir previsiblemente a aumentar las incidencias ambientales de su uso. Es cierto que el Anexo II, Declaración Ministerial sobre el Aeropuerto de Gibraltar, de 18 de septiembre de 2006, de los denominados Acuerdos de Córdoba, incorpora en su texto nada menos que tres veces la preocupación medioambiental de las partes, pero lo cierto es que la puesta en marcha de los primeros vuelos con destino o procedencia a aeropuertos españoles se ha realizado sin un previo estudio de impacto ambiental. Esta situación es especialmente preocupante cuando la modificación de las rutas con destino al aeropuerto gibraltareño al levantarse las restricciones vigentes posibilita el sobrevuelo sobre espacios naturales protegidos, interfiriendo rutas de migración transcontinental de aves de importantísimo valor medioambiental.

Igualmente no se ha dado una respuesta rápida y eficaz a la aplicación del acervo comunitario en materia de transporte aéreo ni se ha previsto una aplicación de la normativa en materia de prevención de ruidos sobre la zona española continua a las instalaciones aeroportuarias, asunto éste que ni siquiera es mencionado en el Anexo de los acuerdos.

4. Riesgos derivados de la base militar británica en Gibraltar

La base militar británica en Gibraltar ocupa una parte importante del territorio de la Colonia y ha desempeñado un papel esencial en su historia desde los primeros días de su conquista hasta la actualidad. Los enormes cambios producidos en el transcurso de estos tres siglos en la estrategia y tecnología militar no sólo no han disminuido su importancia sino que, con absoluta seguridad, han reafirmado su posición clave en los intereses estratégicos del Reino Unido y de su más estrecho aliado, los Estados Unidos. Sin duda alguna, su existencia ha sido una de las principales razones del interés británico en la pervivencia de su control en el territorio gibraltareño por encima de otros intereses⁴¹.

De la existencia de la base militar en la colonia se derivan importantes riesgos de incidencia medioambiental. El factor principal es la presencia habitual de buques y

⁴¹ Sobre la base militar de Gibraltar y desarrollando las ideas mencionadas véase LIBERAL FERNÁNDEZ, A., *Gibraltar: base militar*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2009.

submarinos tanto británicos como americanos de propulsión nuclear y/o provistos de armamento nuclear. Su mera presencia en las instalaciones de la base en relación con las peculiares características relativas a la navegación por aguas de la Bahía de Algeciras y el Estrecho de Gibraltar supone un riesgo inherente que deriva de la naturaleza de los mencionados ingenios⁴².

Es cierto que existen unas ciertas garantías en la Carta del Secretario de Estado del *Foreign and Commonwealth Office* del Reino Unido al Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación sobre submarinos nucleares en Gibraltar de 27 de febrero de 2006 al que se adjunta un documento denominado “*Statement By the United Kingdom Government on Operation of Nuclear Powered Warships in Foreign Ports*”. Pero la realidad es que tal documento genérico es aplicable sobre todos los Estados en los que se reciban buques de propulsión nuclear británicos, por lo que, en nuestra opinión, no aporta nada nuevo sobre la situación concreta relativa al puerto de Gibraltar. La mencionada carta de 27 de febrero de 2006 no garantiza las principales demandas sociales campogibraltarreas presentes desde el tristemente conocido caso *Tireless*, esto es, que no se repararán buques nucleares en Gibraltar o que no arribarán buques que presenten algún tipo de problema o incidencia. Por supuesto, no garantiza la no presencia de buques de propulsión nuclear o con armamento nuclear en las instalaciones gibraltarreas.

La ausencia de protocolos coordinados de actuación entre España y el Reino Unido en caso de algún tipo de emergencia con incidencia nuclear agudizaría las consecuencias que podrían derivar de tales supuestos.

Finalmente debemos reseñar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sentencia de fecha 9 de marzo de 2006⁴³ recaída en asunto *Tireless*, desestimando el recurso de la Comisión, concluye que el uso de la energía nuclear con fines militares queda fuera del ámbito de aplicación de la totalidad de las disposiciones del Tratado EURATOM y del Derecho Derivado europeo, tal y como había afirmado previamente en la sentencia de 12 de abril de 2005 en el caso del reactor nuclear *Jason*⁴⁴. A pesar de que en el apartado 28 de la sentencia de 9 de marzo de 2006 se señala que la anterior aseveración no disminuye en modo alguno la crucial importancia que reviste el objetivo de protección de la salud de la población y del medio ambiente contra los peligros que entraña la utilización de la energía nuclear, incluida la que tiene fines militares, se

⁴² Coincidiendo con la presencia del submarino nuclear *USS Dallas* en Gibraltar en agosto de 2008 se ha conocido que otro buque sumergible americano de la clase Los Angeles al igual que el *Dallas*, denominado *USS Houston*, había estado teniendo pequeñas fugas radioactivas durante los últimos dos años (junio de 2006 a julio de 2008). El buque había hecho escala en tres puertos japoneses y en Guam y Pearl Harbor.

Véase nota informativa del Ministerio de Asuntos Exteriores japonés sobre la fuga radioactiva en http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/8/1182458_1040.html

⁴³ Sentencia de 09.03.2006, Comisión/Reino Unido, C-65/04. Véase mi comentario a dicha resolución en “TJCE – Sentencia de 09.03.2006. Comisión/Reino Unido, C-65/04, *Tireless* – Energía nuclear y usos militares en el Tratado EURATOM”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 24, Mayo-agosto 2006, pp. 593 -608.

⁴⁴ Comisión/Reino Unido, C-61/03, sentencia de 12 de abril de 2005, *Rec. I-2477*.

reafirma que el Tratado EURATOM no proporciona instrumentos específicos para alcanzar esos objetivos.

En consecuencia, ante la falta de garantía por la no aplicación del acervo comunitario en materia de protección e información a la población en casos de accidentes que supongan episodios de contaminación radioactiva, deviene esencial un acuerdo hispano-británico que garantice la no reparación de submarinos nucleares en Gibraltar, así como la puesta en marcha de mecanismos concertados que garanticen el acceso a la información por parte de la población civil y que proporcionen protocolos actualizados y eficaces de actuación, coordinados entre todas las partes implicadas, en caso de un episodio de contaminación radioactiva.

5. Incompleta aplicación de la normativa europea medioambiental en el territorio aduanero de Gibraltar

Otra circunstancia que debe ser considerada es que el Reino Unido pactó a en sus negociaciones de adhesión un régimen específico para Gibraltar. El especial estatuto gibraltareño en la Unión Europea pactado por el Reino Unido en el momento de su adhesión en 1973 a las entonces Comunidades Europeas produce una distorsión en la aplicación en Gibraltar de determinadas normas europeas de contenido ambiental.

Normalmente se ha puesto de manifiesto, como así se aborda en el presente informe, como el estatuto específico de Gibraltar en el marco europeo puede suponer una distorsión de las reglas de juego con efectos especialmente visible en el orden fiscal y financiero, beneficiando desproporcionadamente a los agentes económicos gibraltareños ya que les permite utilizar medidas más ventajosas que los competidores que se sitúen la orilla norte de la Bahía de Algeciras. Sin embargo, lo que pretendemos señalar aquí es que dicho estatuto comunitario tiene una indudable afección medioambiental que igualmente debe ser considerada.

En este sentido, es especialmente significativa la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 23 de septiembre de 2003⁴⁵ que confirma la no aplicación de determinadas Directivas de contenido ambiental en Gibraltar. El Tribunal establece que de acuerdo con el Acta de Adhesión del Reino Unido, Gibraltar está excluido del territorio aduanero comunitario. En consecuencia, no son aplicables sobre el territorio gibraltareño ni las normas de los Tratados relativas a la libre circulación de mercancías ni las del Derecho Comunitario derivado que se dirijan, por lo que respecta a la libre circulación de mercancías, a garantizar una aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros de conformidad con los artículos 93 y 94 TCE, aunque pudieran tener un claro contenido y objetivos ambientales.

⁴⁵ Asunto C-30/01, Comisión/Reino Unido, *Rec.* 2003, p. I-9481. El documento *Posición Foro Andalucía y el futuro de Europa*, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía (2003) se refiere a esa sentencia aludiendo a “serios problemas de protección europea del medio ambiente”.

El Tribunal reconoce en el apartado 63 de la sentencia que la no aplicación a Gibraltar de las directivas controvertidas puede poner en peligro la coherencia de otras políticas comunitarias, específicamente la protección del medio ambiente, cuando las mencionadas directivas persigan con carácter accesorio objetivos de dichas políticas.

Como la sentencia que venimos citando ha reconocido, la normativa europea sólo se aplica con plenitud en cuanto en su contenido medioambiental en una parte de la Bahía de Algeciras, esto es, la española, y no se aplica totalmente a Gibraltar como consecuencia de su específico estatuto europeo. Desde un punto de vista ambiental, esta circunstancia podría ser considerado un despropósito.

IV. EL DIÁLOGO AMBIENTAL: EL FORO A TRES BANDAS SOBRE GIBRALTAR

El Foro de Diálogo supuso una valiente y original reordenación del tratamiento de las controversias en torno a Gibraltar: Instaurado en 2004 a iniciativa del Ministro de Asuntos exteriores español, Sr. Moratinos, se caracterizó fundamentalmente por estar basado en una agenda abierta y fundamentalmente en el hecho que Gibraltar dispusiera de voz, voto propio y veto sobre todas las materias tratadas en dicho Foro⁴⁶.

Para nosotros la importancia de este marco negociador radica en que supuso una profunda ruptura a la inercia tradicional de desconfianza entre las partes de la controversia gibraltareña, proporcionando un foro estable donde plantear las cuestiones relativas a la cooperación local y las relaciones transfronterizas en condiciones de igualdad entre todos los implicados en las controversias, siendo especialmente reseñable la presencia de las autoridades de Gibraltar.

Por sus dos principales particularidades, el Foro de Diálogo a tres bandas a nuestro entender representó el marco idóneo de tratamiento y canalización de las cuestiones medioambientales que afectan a las cuestiones sobre Gibraltar. Por un lado, se trataba de un marco de diálogo relativamente informal de agenda abierta y por otro, la participación en condiciones de igualdad con España y el Reino Unido del Gobierno de Gibraltar. En cuanto a la existencia de una agenda abierta, este factor debería permitir introducir con cierta facilidad los temas ambientales, políticamente sensibles y de difícil inclusión en mecanismos más rígidos. La presencia del Gobierno de Gibraltar podría garantizar por una parte, la aportación de sus enfoques e intereses imprescindibles para alcanzar un acuerdo sobre cuestiones ambientales, cuestiones que son siempre fáciles de desnaturalizar e interpretar de mil formas de acuerdo con las posiciones ideológicas y políticas de partida, y de otra, garantiza el efectivo cumplimiento de los eventuales acuerdos que se pudieran conseguir en el Foro.

⁴⁶ Véase la obra de GONZÁLEZ GARCÍA, I. y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

Su articulación en un nivel intermedio parece además el más adecuado para el tratamiento de los asuntos relativos a la cooperación transfronteriza. El Foro se encontraría situado entre un nivel superior constituido por el proceso de Bruselas reservado para el tratamiento de asuntos de soberanía que no ha sido desplazado por la puesta en marcha de este mecanismo y un tercer nivel subestatal⁴⁷. Debemos destacar que el Foro no supone eliminar el Proceso de Bruselas, proceso negociador de carácter bilateral basado en la declaración conjunta de 27 de noviembre de 1984 que preveía tratar todos los temas incluidas las cuestiones de soberanía. En el Comunicado Conjunto de 27 de octubre de 2004 en el que las partes anunciaron el establecimiento de un nuevo Foro de Diálogo a tres bandas sobre Gibraltar separado del Proceso de Bruselas se anuncia la iniciativa de constituir un Comité Mixto Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para impulsar la identificación y ejecución de proyectos mutuamente beneficiosos en el ámbito de la cooperación local. Posteriormente, se ha incorporado al Comité Mixto la Junta de Andalucía, Administración con competencias sobre medio ambiente, salud, educación y coordinación en la planificación de emergencias que son tratadas en el Foro.

En el marco del Foro de Diálogo se alcanzó en septiembre de 2006 un paquete de acuerdos, denominados “acuerdos de Córdoba”⁴⁸ sobre algunos de los primeros temas planteados en la agenda y descritos en el anexo del Comunicado conjunto de 27 de octubre de 2004 que anunció el establecimiento del Foro⁴⁹.

Una vez cerrado el primer paquete de acuerdos se procedió a identificar en la reunión del Foro celebrada en Gibraltar el 26 de marzo de 2007 los nuevos ámbitos en los que trabajará el Foro y entre ellos, se incluyó en primer lugar los temas de medio ambiente. En el Comunicado hecho público por las partes con motivo de dicha reunión se incluye un apartado de extraordinario interés: “*El medio ambiente lo compartimos todos, en Gibraltar y en la región en su conjunto, en particular el Campo de Gibraltar, y, por su propia naturaleza, no entiende de fronteras. Estamos decididos a que deba haber, en consecuencia, cooperación para alcanzar un nivel de protección elevado y mejora de la calidad del medio ambiente. Estamos de acuerdo en que habrá cooperación con el propósito de acordar medidas, entendimientos y protocolos específicos que aborden los problemas y amenazas contra el medio ambiente compartido*”⁵⁰.

⁴⁷ Véase la articulación de los tres niveles descritos anteriormente en DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, en *ARI* número 197/2006, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 37, noviembre 2006, pp. 23-27.

⁴⁸ Los acuerdos, a modo de anexos, se pueden encontrar en el Comunicado de la Primera Reunión Ministerial del Foro de Diálogo sobre Gibraltar de 18 de septiembre de 2006, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *La cuestión de Gibraltar*, Madrid, 2007, p. 147.

⁴⁹ Comunicado número 9.556 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comunicación. Puede encontrarse como documento anexo en DEL VALLE GÁLVEZ, A., GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.) *Gibraltar, 300 años, op. cit.*, pp. 484-485.

⁵⁰ Comunicado 17-2007 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Además del medio ambiente se identifican como nuevos temas a tratar los servicios financieros y fiscalidad, cooperación policial y judicial, educación, comunicaciones marítimas y cuestiones relacionadas con los visados *Schengen*.

La segunda reunión a nivel ministerial celebrada en Londres el 2 de julio de 2008 ha confirmado tanto la inclusión en la agenda de la cooperación en medio ambiente como la seguridad marítima, tema íntimamente unido al primero, reseñando en el Comunicado emitido por ambas partes que ambos temas constituyen una parte importante de la futura agenda del Foro⁵¹. Indudablemente la secuencia de accidentes marítimos que han venido produciéndose en las aguas próximas a Gibraltar, especialmente la colisión del *New Flame* y su posterior hundimiento y en el encallamiento del buque *Fedra*, han puesto de manifiesto la imperiosa y improrrogable necesidad de una coordinación entre las partes. La creciente alarma social consecuencia de estos accidentes y la fuerte repercusión en los medios de comunicación no deben ser ajenos a su inclusión en la agenda del Foro⁵².

A pesar de todo, lo cierto es que en la reunión del Foro en Gibraltar entre el 29 y 31 de octubre de 2008 se percibieron las enormes dificultades existentes, con problemas para centrar los objetivos específicos y la metodología de cooperación. No obstante, a pesar de la dificultad y lentitud en los avances, en principio se pudo valorar muy positivamente la Reunión Ministerial del Foro de Diálogo celebrada en Gibraltar el 21 de julio de 2009⁵³ con la asistencia del propio Ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. Moratinos, en Gibraltar. La valoración positiva deriva del hecho de que a pesar de que no se alcanzaran acuerdos concretos en una materia que, como venimos defendiendo, no parece ser susceptible de más dilaciones, estableció un marco detallado conteniendo un resumen y los objetivos de los parámetros para las próximas negociaciones en relación con las áreas determinadas, así como los procedimientos y mecanismos que habrán de ser tenidos en cuenta para alcanzar los entendimientos para avanzar en las áreas de cooperación. Respecto de la materia ambiental el punto seis del Comunicado contiene un párrafo de extraordinario interés: *“Hemos buscado asegurar un elevado nivel de protección medioambiental en Gibraltar y en toda la región, especialmente en el Campo de Gibraltar, proponiendo la cooperación en ámbitos como la contaminación derivada de la actividad y el tráfico marítimo, las operaciones de bunkering, las emisiones y vertidos industriales, la descarga de lastre, la gestión de residuos y rellenos, entre otros. Esta cooperación tiene como objetivo materializarse en enlaces, establecimiento de puntos de contacto y medios de comunicación urgentes, cooperación para realizar ejercicios de respuesta coordinada a incidentes, y otros medios”*.

Después de resumir acertadamente los problemas ambientales de la zona se definen cuatro objetivos:

⁵¹ Comunicado de 2 de julio de 2008 (44-2008) del MAEC.

⁵² Organizaciones ecologistas de ambos lados de la Verja han presentado un documento conjunto al Foro demandando un mayor compromiso respecto de los temas ambientales. Véase *Gibraltar Chronicle*, 30/10/2008, “NGOs to put environmental issues on Tripartite Table. Environmental pressure groups the ESG, GONHS and AGADEN have jointly prepared a dossier which has been submitted to No. 6 Convent Place to be handed to the three separate technical teams meeting under the banner of the Tripartite Forum”.

⁵³ Véase el Comunicado citado en nota nº 3 de este trabajo.

1. Asegurar un elevado nivel de protección medioambiental en Gibraltar y en toda la región, en especial, el campo de Gibraltar, de acuerdo con las medidas europeas e internacionales aplicables.
2. Conseguir una gestión de residuos de manera que evite el impacto negativo en la región.
3. Reducir los casos de contaminación, así como sus efectos, ya sean atmosféricos, marinos/acuáticos o terrestres.
4. Coordinar los medios a ambos lados de la verja/frontera para luchar contra los accidentes medioambientales.

Para alcanzar tales objetivos que pudieran calificarse como excesivamente genéricos, se incluyen ámbitos de cooperación más específicos, muchos de ellos de enorme interés e identificados en este trabajo como los principales problemas ambientales generados por la controversia⁵⁴, acordando igualmente una batería de procedimientos y mecanismos de diferente naturaleza, estableciendo las acciones de respuesta a incidentes contaminantes y, finalmente, identificando los campos de cooperación en un contexto de la UE/internacional.

Igualmente debemos destacar que otra de las materias abordadas e incluidas en el documento está íntimamente unida a la cooperación ambiental, se trata de los asuntos relativos a las comunicaciones marítimas y seguridad. No obstante, a nuestro entender su enfoque parece más centrado en respuestas posteriores y acciones de coordinación después de accidentes marítimos o sucesos de contaminación, cuando quizás un sesgo preventivo mediante medidas de control, vigilancia y ordenación de la navegación que evitase en la medida de lo posible accidentes marítimos podría ser aconsejable.

No obstante lo anterior, el hecho de que tal materia sea abordada entre las partes, con una sistemática elaborada y una voluntad política decidida, con un compromiso de alcanzar acuerdos en estas áreas tan pronto como sea posible, preferiblemente antes de final de 2009 y en cualquier caso antes de la reunión ministerial de 2010, pudo merecer una lectura positiva al suponer un cambio radical en el tratamiento de los temas ambientales en relación con las controversias sobre Gibraltar antes de la puesta en marcha del Foro de Diálogo.

No obstante, el transcurso del tiempo sin que se produjeran avances reales en la materia trastocó de forma radical las expectativas depositadas en ese marco. El Foro languideció en los últimos meses del Gobierno socialista en España sin ningún avance de lo

⁵⁴ Estos ámbitos son i) actividad y tráfico marítimo, incluida la contaminación por hidrocarburos o las amenazas que representan los accidentes marítimos, las operaciones de *bunkering*, los contenedores caídos al mar, la manipulación de cargas peligrosas, los vertidos ilegales arrojados al mar, la contaminación atmosférica provocada por buques, el vaciado de tanques de lastre, etc. ii) emisiones industriales y descargas de agua; iii) contaminación del agua, tanto dulce como marina, incluida la descarga de nutrientes y los efectos sobre la diversidad de especies; iv) eliminación de residuos, en particular los peligrosos, y reciclaje de los mismos; v) dragado y eliminación de cieno y tierra excavada; vi) daños en el suelo y en el terreno, incluyendo su erosión, y cuestiones relativas a la diversidad y hábitat de especies y finalmente vii) rellenos de tierras, incluidos los cambios hidrodinámicos en la región y su impacto medioambiental debido a los cambios en la línea de costa.

acordado en julio de 2009, sin duda alguna sometido a las enormes presiones políticas de los enemigos de esa fórmula de diálogo y a las tensiones producidas por los diferentes incidentes en aguas en torno a Gibraltar. El Gobierno del PP surgido en las elecciones de noviembre de 2011 se ha mostrado en principio receloso en relación con el Foro⁵⁵, anunciando posteriormente de forma clara su oposición a esta fórmula de entendimiento, por lo que muy previsiblemente debe darse por cerrada esta etapa⁵⁶, en principio ilusionante, que fundó ciertas expectativas, creó ligeras ilusiones, produjo algunos avances y generó algunas frustraciones.

En los incidentes en torno a la presencia de pesqueros españoles en aguas de Gibraltar de abril y mayo de 2012 se ha manifestado claramente las consecuencias de la inexistencia de un foro o marco de diálogo entre las partes. En su ausencia, los problemas se han exacerbado, conduciendo a un enroque de las partes en sus posiciones de partida que ha despertado en diversos ámbitos sociales instintos nacionalistas extremadamente peligrosos, y en ambas partes se ha indicado incluso la conveniencia del uso de medidas de fuerza⁵⁷. Siendo escoltados los pesqueros españoles por la Guardia Civil existe siempre un riesgo de escalada del conflicto. Probablemente, la permanencia del Foro hubiera servido para canalizar el problema y posibilitar su tratamiento y búsqueda de una posible solución en un entorno más adecuado y en un clima de mayor confianza entre las partes.

V. CONCLUSIONES

Las distintas controversias que pivotan en torno a la controversia central sobre Gibraltar, y que se manifiestan en múltiples planos jurídicos y políticos, plantean un conjunto de incidencias de carácter medio ambiental que han afectado a los ecosistemas de la Bahía de Algeciras, a las relaciones entre los territorios, y a la calidad de vida de los habitantes del conjunto de la zona.

Como regla general, la controversia sobre Gibraltar se manifiesta en la falta de cauces permanentes de colaboración entre las autoridades españolas, británicas y gibraltareñas. En este sentido, la protección del medio ambiente en la Bahía se realiza de forma independiente e inconexa entre los agentes implicados.

No es ajena a ello la falta de delimitación de los espacios marinos dentro de la Bahía. Cualquier iniciativa legislativa del lado español de protección ambiental limitada

⁵⁵ Sobre la posibilidad de transformación del Foro como consecuencia del cambio de Gobierno a finales de 2011, véase A. DEL VALLE, “Gibraltar, de Foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, *ARI del Real Instituto Elcano*, 21/2012, de 23 de marzo de 2012.

⁵⁶ “Margallo da por liquidado el Foro Tripartito de Gibraltar”, *EL PAÍS*, 23 de febrero de 2012; “El Gobierno ratifica el fin del Foro tripartito sobre Gibraltar”, *ABC*, 27 de enero de 2012; “El Gobierno anuncia el fin del Foro de Diálogo con Gibraltar”, *Diario Sur*, 28 de enero de 2012.

⁵⁷ Grahan Keely, “Gibraltar tensions rise after royal snub and Navy stands by”, *The Times*, 18 de mayo de 2012; “The Times advierte de un posible enfrentamiento militar por Gibraltar”, *La Vanguardia*, 18 de mayo de 2012, con el mismo titular publicaron sendas noticias el diario *ABC* y *La Razón* del mismo día.

exclusivamente a aquellos espacios sobre los que se ejerce un control *de facto* podría ser considerada como renuncia implícita sobre el resto de las aguas; mientras que, por el contrario, un proyecto unilateral de protección global de la misma sería, sin duda alguna, un elemento adicional de distorsión en el contencioso.

Siendo que el principio que debe regir las relaciones transfronterizas de acuerdo con las normas del Derecho Internacional y europeo debe ser el principio de prevención ambiental, el examen de la situación de la Bahía de Algeciras muestra lo alejada que se encuentra de este principio la práctica de todos los agentes de la controversia. Efectivamente, la existencia del contencioso gibraltareño ha determinado ya sea de manera directa o indirecta, la existencia de diversos modelos de conducta y de desarrollo económico en ambas orillas de la Bahía de Algeciras manifiestamente incompatibles con un desarrollo sostenible, causando un alto nivel de degradación ambiental y contaminación, tanto marina como de la atmósfera, sin consideración alguna de su incidencia en la orilla opuesta de la Bahía. Rara vez se tienen en cuenta en la planificación de instalaciones industriales u otras actividades económicas el impacto medioambiental transfronterizo.

En definitiva, en el esquema de las relaciones hispano-británicas sobre Gibraltar la descoordinación es la regla general presente de diferentes modos y formas, siendo los acuerdos la excepción.

En la Bahía de Algeciras, espacio de gran actividad marítima, tanto por su situación geográfica estratégica en el Estrecho de Gibraltar, una de las principales vías marítimas mundiales, como por las distintas actividades económicas que allí se realizan, se proyectan las importantes deficiencias que muestra la normativa internacional y europea en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación del mar desde buques. Por todo ello, la situación de riesgo es permanente en el área, existiendo continuamente numerosos vertidos, si bien de tamaño medio, que llegan a las costas produciendo por efecto acumulativo un gran deterioro medioambiental en unos ecosistemas que representan un conjunto de valores de gran interés ecológico.

La práctica del *bunkering* o suministro de combustible de autopropulsión para buques, es una muestra clara los riesgos existentes en la zona. Gibraltar es el principal puerto del Mediterráneo en suministro de *bunkering*, realizando éste en unas condiciones que no garantizan completamente la seguridad de las operaciones. Propugnamos, en consecuencia, el establecimiento de unos cauces de coordinación entre las autoridades españolas y gibraltareñas respecto del control de tales prácticas, inspección de buques que vienen a ser suministrados así como de actuación y concertación en casos de vertidos tanto intencionados como accidentales. El peculiar estatuto comunitario de Gibraltar permite la venta de suministro de combustible para buques sin la carga fiscal de otros puertos comunitarios así como que éste no cumpla ciertos requisitos ambientales establecidos en la normativa europea. Estas circunstancias determinan que entre los muchos buques que acuden a suministrarse, siendo Gibraltar un punto donde convergen rutas marítimas de primer orden, abunden los conocidos como subestándar, por lo que la efectividad de los controles desde puerto adquiere una importancia capital.

La falta total de coordinación entre las autoridades portuarias en lo relativo al control de los buques que penetran en la Bahía y las diferencias en la rigidez de las inspecciones es un enorme problema presente en la Bahía. Estas diferencias, fundamentalmente se multiplican respecto de los buques en fondeo, siendo de manera genérica más laxo el control en Gibraltar, al intentar potenciar una actividad económica que genera importantes beneficios en la Colonia. El simple desplazamiento de unas millas náuticas dentro de la Bahía es suficiente para eludir los controles. No obstante, la enorme presión de la opinión pública, fundamentalmente después de la crisis del *Prestige* (buque que se dirigía a Gibraltar, donde en anteriores ocasiones ya se había abastecido de combustible) ha determinado cierto endurecimiento de los controles.

Por otra parte, la controversia subyace bajo las decisiones políticas tomadas a finales de los años sesenta del pasado siglo relativas a industrializar la orilla norte de la Bahía de Algeciras, consolidando un modelo de desarrollo altamente contaminante que impide el impulso de otros modelos de desarrollo sostenible basados, por ejemplo, en el turismo o los servicios. Una vez establecido un modelo industrial en la comarca, insistimos, en su origen por motivos políticos, ha continuado la instalación de un tipo de industrias que difícilmente pudieran asentarse en otros territorios sin una acusada oposición social o un fuerte control administrativo.

Otros problemas ambientales de la Bahía tienen su origen de forma directa en la controversia gibraltareña con origen en el istmo, el aeropuerto, la base militar o la falta de delimitación de los espacios marinos. Sin embargo, estas circunstancias representan, más que origen de problemas, obstáculos en la aplicación de la normativa internacional y europea de una forma eficaz y coherente.

Los rellenos realizados por las autoridades gibraltareñas para su espectacular desarrollo urbano, así como en el puerto y en el aeropuerto, han podido causar daños directos al medio ambiente y al patrimonio subacuático existente en la zona, además de alterar la dinámica litoral afectando al conjunto de playas de la Bahía, especialmente las más cercanas. De manera recíproca ciertas obras portuarias en la orilla española han podido, potencialmente, proyectar efectos negativos sobre Gibraltar. Sin embargo, este hecho no ha estado tradicionalmente presente en la agenda española respecto de Gibraltar. Parece claro que, proyectando en la actualidad un desarrollo espectacular en la cara este del Peñón, las autoridades españolas deban plantearse la exigencia de estudios de impacto ambiental que garanticen la no existencia de efectos transfronterizos de las obras previstas. Es evidente que tales obras plantearán además otros problemas en relación con la delimitación de los espacios marinos de la Colonia.

Radicando la importancia de la base militar de Gibraltar en su privilegiada situación geoestratégica en la confluencia del Atlántico con el Mediterráneo, junto a varias de las principales rutas marítimas internacionales, la potencia administradora de la Colonia, el Reino Unido, junto a su principal aliado, los Estados Unidos de América, vienen utilizando las instalaciones portuarias para el amarre y fondeo de sus flotas. Como quiera que es habitual la presencia de buques y submarinos de propulsión nuclear o con armamento nuclear, es nuestra opinión que este hecho representa un considerable factor

de riesgo respecto del medio ambiente y la salud de los habitantes de la Bahía de Algeciras.

Efectivamente tales buques presentan características propias derivadas de su condición nuclear que presentan ciertos riesgos. Es obvio que tales riesgos se incrementan cuando la arribada del buque viene motivada por averías en sus instalaciones nucleares, como fue el caso del submarino *Tireless* en mayo de 2000. Además, debemos destacar la ausencia de planes conjuntos de emergencia entre las autoridades británicas y españolas para el arco de la Bahía y de planificación ante una incidencia grave o con fugas radioactivas.

La no aplicación a Gibraltar de ciertas normas de Derecho Europeo cuando persigan con carácter accesorio objetivos medioambientales, puede poner en peligro la coherencia de la política comunitaria de protección del medio ambiente. La no aplicación a Gibraltar de dichas normas comunitarias y la no existencia de una rígida normativa ambiental gibraltareña puede permitir el desarrollo de prácticas potencialmente perjudiciales para el entorno y la salud pública.

En el marco de la complejidad de las negociaciones sobre Gibraltar, de forma genérica podemos concluir que se ha obviado entre las partes los asuntos relativos al medio ambiente y la afectación de ciertos comportamientos a la calidad de vida de los habitantes de la zona y a sus posibilidades de desarrollo sostenible. Como regla general ambas partes han ignorado en su planificación económica y proyección política los efectos ambientales transfronterizos de determinadas actividades, como el desarrollo de un modelo industrial altamente contaminante, obras e instalaciones portuarias, ampliaciones de terreno sobre el mar, etc, que han quedado subordinados a otros intereses.

Sólo ha sido con el Foro de Diálogo a partir de 2004, con la participación del Gobierno de Gibraltar como interlocutor, cuando se ha marginado el tratamiento de la soberanía y se han planteado en la agenda determinados temas ambientales. El alejamiento del tabú de la soberanía ha permitido “relajar” y flexibilizar las posturas de las partes y la presencia, necesaria a nuestro entender, de Gibraltar, ha podido garantizar que de llegarse a un acuerdo se respetarían los intereses de todos los agentes implicados y podrían llevarse a cabo los eventuales acuerdos. Además debemos tener en cuenta la existencia, interrelacionada con el foro, de mecanismos de cooperación local transfronteriza con sensibilidades y enfoques más cercanos a los problemas locales cuya observación y percepción es más difusa desde las capitales. Por todo ello, el Foro Tripartito y el Comité Conjunto parecieron conformarse y convertirse en los cauces institucionales adecuados para el tratamiento en profundidad y con solvencia de los temas ambientales.

Su más que previsible fin como consecuencia del cambio de Gobierno producido en España en noviembre de 2011 con la victoria del Partido Popular no hace sino arrojar más dudas e incertidumbres del tratamiento de las cuestiones medioambientales en relación con las controversias de Gibraltar. Si con carácter general la eliminación del

Foro tripartito vuelve a los viejos tiempos de desconfianza mutua, las cuestiones medioambientales, en especial, resultan relegadas a un segundo plano. Las consecuencias de la ausencia de un marco adecuado de diálogo se han visto con claridad en los incidentes con buques pesqueros en aguas gibraltareñas en los meses de abril y mayo de 2012. La aplicación estricta de forma unilateral de una normativa ambiental gibraltareña ha terminado situándose en el foco de una tensión que amenaza con bloquear las relaciones entre las partes, ha resucitado obsoletos sentimientos patrióticos, causando una profunda brecha de desconfianza entre las partes.

En definitiva, el tratamiento de la controversia o controversias de Gibraltar por los diversos actores implicados, tanto España como el Reino Unido, como las mismas autoridades gibraltareñas, o las locales españolas, han obviado en gran medida las importantes repercusiones que la propia controversia, en sus diversas manifestaciones, ha ido generando, directa o indirectamente en el medio ambiente, en aras de centrarse en ciertos objetivos políticos, u otros intereses que han prevalecido siempre sobre los medioambientales. Todo ello ha terminado afectando, en consecuencia, a la calidad ambiental de la Bahía de Algeciras y su entorno y a la calidad de vida de sus habitantes, condicionando en gran medida sus posibilidades futuras de progreso a través de un modelo de desarrollo sostenible.

En nuestra opinión, estos problemas ambientales pueden proporcionar oportunidades únicas para crear esferas de confianza mutua que podrían potencialmente mejorar el clima de diálogo entre las partes. Por ejemplo, mediante una gestión conjunta de la protección ambiental de las aguas de la Bahía y de sus recursos pesqueros. Igualmente, Gibraltar necesita solución a gravísimos problemas medioambientales derivados de la prevista construcción tanto de una incineradora de residuos como de una nueva planta de suministro energético basada en combustibles fósiles. Razones de seguridad estratégica y de desconfianza hacia el vecino español justifican tales proyectos que por obvias razones de economía de escala son enormemente costosos además de producir un fuerte impacto ambiental. Indudablemente acuerdos con España podrían abaratar el suministro eléctrico y facilitar el tratamiento de residuos disminuyendo los efectos contaminantes de ambas instalaciones saliendo, además reforzada la confianza mutua entre las partes.

Un acuerdo en relación con la protección de los espacios marinos o la constitución de un ente *ad hoc* de competencias ambientales pueden ofrecer oportunidades inigualables de mejora de las relaciones transfronterizas. La tradicional desconfianza entre las partes tiene en Gibraltar particulares aspectos medioambientales en cuanto que serios problemas como el suministro de energía, electricidad, tratamiento de residuos, abastecimiento y depuración de agua obliga disponer de instalaciones autónomas, no dependientes de España, y que en un pequeño territorio como el de Gibraltar, además de costosas, producen consecuencias medioambientales particularmente dañinas. El tratamiento multilateral de estos problemas, insistimos, además de los potenciales beneficios ambientales, proporciona unas oportunidades inmejorables para asentar un marco de confianza mutua entre las partes.