

Inmaculada González García (directora) / Alejandro del Valle Gálvez (director)
Miguel A. Acosta Sánchez / Jesús Verdú Baeza / Miguel Ángel Cepillo Galvín
Juan Domingo Torrejón Rodríguez

Ceuta y Melilla:

La Unión Europea en la Orilla Sur del Mediterráneo

PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN EUROPEA
PARA LAS CIUDADES, ISLAS Y PEÑONES DE ESPAÑA

Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho,
Grupo de Investigación SEJ-572

UNED
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
CEUTA



INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA (Directora)
ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ (Director)
MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ
JESÚS VERDÚ BAEZA
MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN
JUAN DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ

CEUTA Y MELILLA: LA UNIÓN EUROPEA EN LA ORILLA SUR DEL MEDITERRÁNEO

PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN
EUROPEA PARA LAS CIUDADES, ISLAS
Y PEÑONES DE ESPAÑA

Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho,
Grupo de Investigación SEJ-572

U N E D
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA
CEUTA

CEUTA
2023



OBSERVATORIO
DE CEUTA Y MELILLA
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA



SERIE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Y EUROPEOS DE CÁDIZ

© LOS AUTORES

© UNED CEUTA

ISBN: 978-84-127511-3-0 • GR. 1580-2023

Edita: Editorial Tleo. Granada

Tlfs.: 958 22 64 94

Preimpresión: TADIGRA, S.L. Granada

Diseño de cubierta: TADIGRA, S.L. Granada

Imprime: Printheus. Bilbao

Printed in Spain

Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

ÍNDICE

POR UNA CONSOLIDACIÓN DE EUROPA EN EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR. PRESENTACIÓN	9
Alejandro del Valle Gálvez e Inmaculada González García	
Capítulo 1. CEUTA Y MELILLA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON MARRUECOS, TRAS LA NUEVA RELACIÓN DE VECINDAD Y DE COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ INICIADA EN 2022	17
Inmaculada González García	
Capítulo 2. ‘WEAPONISING MIGRATION’. CEUTA Y MELILLA EN LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS, SU REFORZAMIENTO ESTRATÉGICO COMO CIUDADES DE LA UE EN LA ORILLA SUR DEL MEDITERRÁNEO	51
Alejandro del Valle Gálvez	
Capítulo 3. SOBRE LA PERTENENCIA DE CEUTA Y MELILLA AL ESPACIO SCHENGEN: ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE VISADOS	77
Miguel A. Acosta Sánchez	
Capítulo 4. LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA EUROPEA Y EL PAPEL DE LAS ADUANAS EN EL MARCO DE UNAS RELACIONES COMERCIALES NORMALIZADAS CON MARRUECOS	97
Miguel Ángel Cepillo Galván	

- Capítulo 5. ESTRATEGIAS DE FUTURO PARA CEUTA
Y MELILLA: ¿CIUDADES INTERNACIONALIZADAS?
¿UN SÁHARA DIVIDIDO? LA VINCULACIÓN A GIBRALTAR
Y AL SÁHARA OCCIDENTAL EN LA REGIÓN DEL ESTRECHO ..117
Alejandro del Valle Gálvez
- Capítulo 6. LAS ISLAS CHAFARINAS. PROTECCION AMBIENTAL
EN EL DERECHO EUROPEO 139
Jesús Verdú Baeza
- Capítulo 7. SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS CIUDADES
AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA..... 157
Miguel A. Acosta Sánchez
- Capítulo 8. LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS,
PROPUESTAS PARA SU CONVERSION EN LUGARES
DE REENCUENTRO Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF ... 175
Alejandro del Valle Gálvez
- Capítulo 9. CEUTA Y MELILLA ANTE LAS INSTITUCIONES,
ASOCIACIONES Y REDES DE REGIONES Y CIUDADES
EUROPEAS: PROPUESTAS PARA UNA MAYOR PROYECCION..... 187
Juan Domingo Torrejón Rodríguez

POR UNA CONSOLIDACIÓN DE EUROPA EN EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR. PRESENTACIÓN

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ ¹
INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA²

Los territorios de España en la orilla sur del Mediterráneo tienen unas características propias que constituyen una original esencia para la historia e identidad de la nación española. En realidad, son territorios de muy distinta condición, pues junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, tenemos a Vélez de la Gomera, que es un peñón integrado en la costa marroquí; otro peñón que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas; y un conjunto de islas o archipiélago cercano a la costa mediterránea marroquí y argelina (Islas Chafarinas). Nos referimos a estos territorios como las *Ciudades, Islas y Peñones* de España en África, o en la orilla sur del Mediterráneo.

Para el ordenamiento español, desde luego, estos territorios forman parte del Reino de España, pero tienen ciertamente peculiaridades en la organización territorial del Estado: Ceuta y Melilla son las únicas Ciudades Autónomas españolas, y las islas y peñones en la costa son gestionados directamente por el Gobierno central.

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Director, Centre of Excellence “Migration and Human Rights in Europe's External Borders”. Responsable del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’, Universidad de Cádiz (UCA). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr. Miguel Acosta Sánchez.

² Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Investigadora Principal del Proyecto de I+D (2020-2022) “La incidencia del Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar-Campo de Gibraltar y Andalucía”, Centro de Estudios Andaluces, ref. PRY2015/19. Publicación realizada en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’ (Responsable A. del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr. Miguel Acosta Sánchez.

Por lo que hace a su estatuto en la Unión Europea – UE, Ceuta, Melilla y los territorios españoles en la costa norteafricana tienen ciertas peculiaridades en Derecho Europeo. Son parte integrante del Reino de España en tanto que miembro de la UE. Pero las Ciudades cuentan con algunas especificidades que se establecieron en el Acta de Adhesión de España de 1985 a las entonces Comunidades europeas. La principal va referida a la no integración en la Unión Aduanera. Y es de destacar que posteriormente, en 1991, en el momento de la Adhesión al Convenio de Aplicación de Schengen de 1990, España realizó unas Declaraciones relativas a las Ciudades de Ceuta y Melilla en el Acta Final, especificando que la integración en Schengen conllevaba una excepción para las Ciudades, en la medida en que se instauraba un doble control de frontera exterior.

Estas Ciudades, Islas y Peñones españoles en el Mediterráneo sur tienen la particularidad de que son territorios reclamados por Marruecos como parte de su Reino, habiendo llegado a plantear en 1975 ante Naciones Unidas una solicitud formal de descolonización, que no fue atendida por la Organización Internacional.

Los territorios, como parte del Reino de España, integran el territorio de la Unión Europea. Precisamente, la UE siempre ha tenido un papel dulcificador en la relación bilateral España-Marruecos, y la larga lista de temas conflictivos se redujo considerablemente con la vinculación de ambos Estados a las CCEE/UE, España con su membresía y Marruecos con su Estatuto Avanzado en la UE. Sin embargo, las cuestiones territoriales permanecen en lo más profundo de las relaciones bilaterales, y mantienen un potencial enorme de conflictividad en las relaciones hispano-marroquíes. La crisis de Perejil de 2002 y la crisis de Ceuta de 2021 demuestran el peligro y potencial desestabilizador para España de estas decisiones marroquíes unilaterales decididas y activadas por Marruecos desde su velada estructura palaciega de poder, o Majzén.

Actualmente, existe la realidad y la percepción de que Ceuta y Melilla necesitan de un decisivo cambio que garantice el anclaje en la Unión Europea, y la visibilidad jurídica e institucional de una más completa europeidad. En efecto, las relaciones con Marruecos y su utilización de la inmigración para otras finalidades de política exterior, vivamente expuesta con la crisis de Ceuta de Mayo de 2021, demostraron que España debe compensar el desequilibrio existente en los temas territoriales con una mayor consolidación de la UE en las Ciudades y territorios norteafricanos. En este sentido, España debe desplegar el potencial que le corresponde como Estado miembro en la garantía y aplicación de las políticas y acciones de la UE en el área del Estrecho.

La intensificación de la consolidación europea de los territorios españoles en África debe llevar a potenciar y completar en las Ciudades Autónomas su vinculación a la UE; además de una mayor europeización normativa de los Peñones

e Islas, incluso de nuevas funciones para estos fragmentos de Estado en la costa sur del mediterráneo. Desplegar todo el potencial de la UE como actor y factor en el Estrecho conviene siempre a España y es necesario para nuestro país, dado que es el único Estado UE con jurisdicción y soberanía en esta zona.

Además, España tiene una especial responsabilidad en el área del Estrecho como único Estado UE con jurisdicción, soberanía y competencias para preservar y garantizar en estos territorios de la costa africana el espacio europeo de *seguridad democrática* vigente, así como los valores específicos de la UE y del Consejo de Europa relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos.

Por otra parte, es en interés de la UE también este reforzamiento de su presencia e implicación en la zona, al haberse convertido la región del Estrecho en un eje geopolítico de dimensión continental, que requiere de una geoestrategia coordinada entre la UE y España.

El presente libro analiza la actual situación de Ceuta, Melilla y los otros territorios de España en aspectos clave jurídicos e institucionales relacionados con la UE. Los Capítulos tienen una estructura sencilla y alejada de los moldes académicos formales, con la idea de presentar finalmente unas propuestas concretas para cada una de las temáticas tratadas.

Creemos que es un gran valor en esta obra colectiva el que se planteen una serie de propuestas concretas en cada Capítulo, con acciones, medidas y estrategias para mejorar y reforzar la europeidad y plena pertenencia de Ceuta y Melilla a la Unión Europea, Consejo de Europa y otros organismos europeos. En este orden de ideas, las estrategias de consolidación europea deben ser permanentes; algunas se proponen para el corto y medio plazo, y otras para un pensamiento estratégico de conjunto a largo plazo, a fin de condicionar la política exterior y acción exterior española hacia la Región del Estrecho.

Este libro tiene su origen en el Informe *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territorios españoles en el norte de África*, Informe de Junio de 2022 del Observatorio de Ceuta y Melilla. Este Observatorio fue creado en el seno del Instituto de Seguridad y Cultura, y ya ha publicado previamente varios Informes relevantes sobre las Ciudades Autónomas. Nuestro Informe con sus propuestas fue expuesto en el Congreso de los Diputados en Junio de 2022, y luego presentado en los Centros UNED de Ceuta y de Melilla en Septiembre y Octubre de 2022.

El libro supone una actualización y desarrollo por los autores de cada uno de los temas tratados, y que en los Capítulos del libro serían los siguientes.

La cooperación transfronteriza de las Ciudades de Ceuta y Melilla con Marruecos, tras la nueva relación de vecindad y de cooperación hispano-marroquí iniciada en 2022, es tratada por **Inmaculada González García** (Capítulo 1). La autora plantea cómo las reivindicaciones de carácter territorial han limitado las posibilidades de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos en el marco de la Política Europea de Vecindad, sugiriendo modalidades y propuestas para las Ciudades Autónomas españolas en la “nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos” iniciada a comienzos de 2022.

En los temas bilaterales la faceta territorial tiene un enorme potencial destabilizador. España ha seguido tradicionalmente una actitud reactiva ante las reclamaciones territoriales de Marruecos, lo que ha dado lugar a una relación bilateral desequilibrada en favor del vecino del sur. Pero la pugna por el Sáhara le ha llevado recientemente a Marruecos a la utilización explícita del arma migratoria en 2021, lo que ha supuesto subir un escalón en la política ofensiva y de injerencia hacia España, provocando en 2022 un gran giro y cambios en la posición española sobre la cuestión del Sáhara Occidental. Esto tiene una serie de consecuencias y lecciones a extraer, que se examinan por **Alejandro del Valle Gálvez** en el Capítulo 2 “*Weaponising Migration. Ceuta y Melilla en las relaciones España-Marruecos, su reforzamiento estratégico como ciudades de la UE en la orilla sur del Mediterráneo*”. Las estrategias de consolidación europea más inmediatas y a corto plazo pasan por analizar sus posibilidades como regiones ultraperiféricas. También especialmente se plantea dotar a las Ciudades Autónomas de inmediato de un estatuto particular y adaptado a la singularidad específica de estas Ciudades, como Ciudades UE de frontera exterior en la Orilla sur del Mediterráneo, estatuto que podría ser establecido *ex novo* como solución a medida para las Ciudades. Y es que su carácter único como espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África deben ser preservados lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión.

Uno de los temas más relevantes y a debate en las Ciudades es la modalidad de pertenencia al área Schengen. **Miguel Acosta Sánchez** en el Capítulo 3 plantea cuestiones “*Sobre la pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen: algunas propuestas en materia de visados*”. En este Capítulo se analizan las características y peculiaridades del sistema Schengen en las Ciudades. La pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen está determinada por el régimen fronterizo plurisecular en ambas ciudades, derivado de Tratados internacionales del siglo XIX, así como por las particularidades de sus pasos fronterizos. El régimen de exención de visados con las regiones marroquíes limítrofes, Nador y Tetuán, debe favorecer el desarrollo socio-económico de la zona en beneficio de ambos países.

El análisis de la cuestión relativa a la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera lo analiza **Miguel Ángel Cepillo Galván** en el Capítulo 4. En “*La integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera europea y el papel de las aduanas en el marco de unas relaciones comerciales normalizadas con Marruecos*”, el autor indica que la integración aduanera debe concebirse más allá de los aspectos estrictamente económicos para ubicarla en un marco mucho más amplio, político y estratégico, condicionante del futuro de ambas Ciudades Autónomas. Esta integración tiene ahora un escenario particularmente propicio con la nueva hoja de ruta en las relaciones España-Marruecos de abril de 2022.

A la hora de prospectar posibilidades y escenarios a largo plazo, hay que partir del hecho de que Ceuta y Melilla se encuentran incardinadas en la *Región del Estrecho*, en el contexto de una realidad de conjunto con amplio espectro de actores y factores de las relaciones internacionales en esta Región. Y aquí se idean y presentan algunas propuestas por **Alejandro del Valle Gálvez** en “*Estrategias de futuro para Ceuta y Melilla: ¿Ciudades internacionalizadas? ¿un Sáhara dividido? La vinculación a Gibraltar y al Sáhara Occidental en la Región del Estrecho*” (Capítulo 5). Las posibilidades y estrategias a medio y largo plazo sitúan modalidades vinculadas al caso de Gibraltar y a la hipótesis de Ciudades internacionalizadas bajo bandera UE; o desvelan conexión con el tema del Sáhara Occidental en la política exterior española. Se hace necesario dar coherencia global a los planteamientos de los intereses españoles, con perspectivas geoestratégicas de futuro, por lo que debe reconocerse la influencia que puede tener una solución para Gibraltar como ciudad internacionalizada bajo la égida de la UE. Pero también hay que incluir en la perspectiva de conjunto la situación del Sáhara, pues es cierta su influencia en las Ciudades —como directamente hizo ver Marruecos en Mayo de 2021 al utilizar la inmigración contra Ceuta—. La posición alternativa que constituye la propuesta del Secretario General ONU, de dividir el territorio y crear un pequeño Estado saharauí, puede ser también valorada en este contexto.

En “*Las islas Chafarinas. Protección ambiental en el derecho europeo*”, **Jesús Verdú Baeza** analiza la aplicabilidad de programas medioambientales internacionales y europeos en las Islas Chafarinas (Capítulo 6). Este archipiélago es también objeto de reclamación territorial por parte de Marruecos, y sus espacios marítimos no han sido formalmente delimitados en el ordenamiento jurídico interno español. Se trata de un territorio con una especial vulnerabilidad, objeto de controversias jurídicas y recurrentes crisis políticas con Marruecos. Tiene la especial singularidad de que la totalidad del archipiélago es espacio protegido en el marco del Derecho ambiental europeo. Los valores ambientales del territorio proporcionan oportunidades de cooperación transfronteriza con Marruecos, pudiendo utilizarse instrumentos de generación de confianza mutua.

Una de las cuestiones que debe analizarse siempre es el de la defensa de las Ciudades. **Miguel Acosta Sánchez** expone este tema en el Capítulo 7 (“*Seguridad y defensa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla*”). Las Ciudades no aparecen como territorios cubiertos por la cláusula de legítima defensa de la OTAN, si bien serían susceptibles de ser objeto de consultas ente las partes ante un peligro para la integridad, independencia o seguridad de cualquiera de ellos. No obstante, Ceuta y Melilla sí estarían cubiertas por la cláusula de legítima defensa colectiva recogida en el art. 42.7 TUE. Esto último debería manifestarse de forma clara en la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España, además de dotarle de una dimensión europea a través de los mecanismos previstos en la Política Común de Seguridad y Defensa. También se propone establecer planes operativos, de contingencia y de desarrollo de capacidades en el futuro Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla.

La cuestión de las otras islas y peñones en la costa mediterránea sur es examinada con nuevas propuestas por **Alejandro del Valle Gálvez** en *Los Peñones de Vélez y Alhucemas, propuestas para su conversión en lugares de reencuentro y memoria de las guerras del Rif* (Capítulo 8). Debido al limbo jurídico en que se encuentran en Derecho español las Islas y Peñones, se argumenta la necesidad de intensificar las referencias normativas españolas y europeas; además, se propone considerar unas nuevas funciones para los Peñones en los planos simbólicos y reconciliadores, como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif.

Hay una institucionalización pendiente con organismos y redes europeas de Regiones y Ciudades que Ceuta y Melilla pueden explorar para reforzar su condición de territorio europeo. Un exhaustivo análisis de estas posibilidades lo realiza **Juan Domingo Torrejón Rodríguez** en “*Ceuta y Melilla ante las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas: propuestas para una mayor proyección*” (Capítulo 9). La inserción de Ceuta y Melilla en el marco institucional de la Unión Europea, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales, así como en las redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo, ha obtenido ciertos logros. Pero esta participación podría ser mayor, pudiendo incluir una involucración en la toma de decisiones en la Comisión, o en el Comité de las Regiones. Especialmente fuera de la UE y del Consejo de Europa, es mínima la participación de Ceuta y Melilla en redes y asociaciones de entidades locales y regionales.

Los autores somos un grupo de profesores e investigadores del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, vinculados al Centro de Excelencia *Jean Monnet* ‘Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas – Migration and Human Rights in Europe’s External Borders’. En el marco del Grupo de Investigación “Centro de Estudios Internacionales

y Europeos del Área del Estrecho”, desarrollamos desde el año 2000 una larga trayectoria investigadora en cuestiones internacionales y europeas en el área y región del Estrecho de Gibraltar; en particular, centradas en las temáticas de la controversia de Gibraltar, relaciones con Marruecos, cooperación trasfronteriza, inmigración, seguridad, medioambiente, espacios marítimos, Ceuta y Melilla, entre otros, con investigaciones amparadas por convocatorias europeas y Proyectos I+D nacionales y autonómicos, ininterrumpidamente desde 2005. Los resultados pueden constatarse en la Serie de libros ‘Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz’, así como en las Revistas electrónicas internacionales *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, y *Peace & Security-Paix et Sécurité internationales - EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, que se editan por el Grupo de Investigación.

El Observatorio de Ceuta y Melilla fue, como hemos señalado, el que nos realizó la proposición inicial, por vía de su Director el Dr. Carlos Echeverría Jesús, y que llevó a un Informe con variadas propuestas e hipótesis de trabajo. Los diferentes capítulos y secciones analizadas en aquel Informe ahora se convierten en un libro más desarrollado y actualizado, gracias a la UNED Ceuta, y a la iniciativa de su Director D. Francisco Javier González Vázquez, y del Secretario Académico D. Enrique Ávila Pérez, quienes nos dieron su confianza para este empeño editorial. Desde la UNED de Ceuta y desde nuestro Grupo de Investigación de Cádiz buscamos y fomentamos nuevas ideas y propuestas concretas sobre los múltiples aspectos relativos a Ceuta, Melilla y Europa, para un debate de futuro que no sólo debe ser académico, porque esencialmente va dirigido a la sociedad española.

Mayo de 2023,

Alejandro del Valle Gálvez
Inmaculada González García



CAPÍTULO 1

CEUTA Y MELILLA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON MARRUECOS, TRAS LA NUEVA RELACIÓN DE VECINDAD Y DE COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ INICIADA EN 2022

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA ¹

SUMARIO :

- I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES DE VECINDAD Y TRANSFRONTERIZAS DE ESPAÑA
- II. LOS DISTINTOS MARCOS DE RELACIONES UE-MARRUECOS (1994-2027):
 - 1. La Política Regional y de Cohesión europea - Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg (Instrumento financiero: FEDER).
 - 2. El proceso de Asociación Euromediterránea – Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA
 - 3. La Política Europea de Vecindad y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
- III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ: ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS (1994-2020)
- IV. CEUTA Y MELILLA: PROPUESTAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA NUEVA ETAPA DE RELACIÓN CON MARRUECOS INICIADA EN 2022

RESUMEN: Tras una referencia al marco jurídico internacional de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (regionales y locales) en el seno del Consejo de Europa (de España con los países vecinos: Francia, Portugal y el

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Estudio realizado en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’ (Responsable, Dr. Alejandro del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100 (IP, Dr. Miguel Acosta Sánchez). En este estudio se desarrollan ideas y propuestas de anteriores trabajos de la autora.

Reino Unido en torno a Gibraltar), analizaremos las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-marroquíes, en concreto, entre Ceuta y Melilla y las provincias de Tetuán y de Nador, respectivamente, que plantean un cierto grado de dificultad, al ser un tema comprendido en los distintos marcos de relaciones existentes entre la Unión Europea (UE) y Marruecos. Estos son: la Política Regional y de Cohesión europea, a través del programa de iniciativa comunitaria Interreg III A (a partir de 1994) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), entre otros fondos; el Proceso de Asociación Euromediterránea – Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA; y la Política Europea de Vecindad - PEV (2004, revisada en 2011 y 2015) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación – IEVA (en vigor desde el 1 de enero de 2007), sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad (en vigor desde el 16 de marzo de 2014) para el periodo 2014-2020 y fusionado en el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global para el periodo 2021-2027. Subrayaremos cómo las reivindicaciones de carácter territorial han limitado las posibilidades de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos en el marco de la PEV, y plantearemos algunas propuestas para el fomento de la cooperación transfronteriza entre las Ciudades Autónomas españolas y las provincias marroquíes de Tetuán y de Nador en la “nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos” iniciada a comienzos de 2022.

PALABRAS CLAVE: Ceuta, Melilla, Cooperación transfronteriza hispano-marroquí; Política Regional y de Cohesión europea; Política Europea de Vecindad; Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global.

CEUTA AND MELILLA AND CROSS-BORDER COOPERATION WITH MOROCCO, AFTER THE NEW SPANISH-MOROCCAN NEIGHBORHOOD AND COOPERATION RELATIONSHIP BEGINNING IN 2022

ABSTRACT: After a reference to the international legal framework for cross-border cooperation between (regional and local) territorial entities in the Council of Europe (Spain - France, Portugal, and United Kingdom around Gibraltar), we will analyze how cross-border co-operation carried out by Spanish/Moroccan territorial entities (specifically, between Ceuta and Melilla and the provinces of Tetouan and Nador, respectively), pose a certain degree of difficulty, as it is an issue included in the different frameworks of existing relations between the European Union (EU) and Morocco. These are: the EU Regional/Cohesion Policy through the INTERREG III A Spain-Morocco programme (since 1994) and the European Regional Development Fund (ERDF); The Barcelona Process or

Euro-Mediterranean Partnership - Union for the Mediterranean and its financial instrument, the MEDA Programme; the European Neighbourhood Policy – ENP (2004, revised in 2011 and 2015) and the European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI (in force since January 1st. 2007), replaced by the European Neighborhood Instrument (in force since March 16, 2014) for the period 2014-2020 and merged into the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) - Global Europe for the period 2021-2027. We will consider how territorial claims have limited the possibilities of cross-border cooperation between Spain and Morocco within the framework of the ENP, and we will make some proposals for promoting the cross-border cooperation between the Spanish Autonomous Cities and the Moroccan provinces of Tetouan and Nador in the "new stage of the partnership between Spain and Morocco" started at the beginning of 2022.

KEYWORDS: Ceuta, Melilla, Spanish-Moroccan cross-border cooperation; EU Regional Policy; EU Cohesion Policy; European Neighbourhood Policy; European Neighbourhood and Partnership Instrument; Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) - Global Europe.

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES DE VECINDAD Y TRANSFRONTERIZAS DE ESPAÑA

La cooperación transfronteriza es sólo un aspecto de las relaciones de vecindad, un aspecto positivo que entraña la necesidad de cooperar en la solución de problemas causados por el hecho fronterizo² o en la satisfacción de intereses comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza³. Por este motivo podría considerarse, como punto de partida, que la actuación de las entidades

2. Vid. PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, novena edición, Madrid, 2003, p. 327. Un estudio sobre “las funciones de la frontera: límite, lugar de control, motivo de cooperación” puede verse en DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Las fronteras de la Unión – El *modelo europeo* de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, año 6, mayo/agosto de 2002, pp. 305-308.

3. Según ha sido definida: “... la cooperación transfronteriza *stricto sensu* es la que se actúa en las fronteras y en la proximidad de las fronteras, en la denominada zona *fronteriza*, faja territorial adyacente a uno o a ambos lados de la línea divisoria para la que se establece un régimen convencional o legal especial y/o para determinar los participantes o beneficiarios de una relación de cooperación”. Vid. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J.; y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 564.

territoriales subestatales estará condicionada, *a priori*, por los órganos centrales del Estado y por el ámbito material que sea objeto de regulación. Y es que, siendo la cooperación un aspecto positivo de las relaciones de vecindad⁴, éste contrasta con otro aspecto negativo, vinculado a la concepción de la frontera como límite al ejercicio de la soberanía por los Estados vecinos⁵.

En este sentido, las relaciones de vecindad son consideradas en Derecho Internacional Público como un objetivo de la política exterior de los Estados, lo que determina que sólo éstos gocen de subjetividad internacional para realizar actividades comprendidas en su ámbito de regulación. En los términos de la Constitución Española de 1978 (art. 149, pfo. 1. 3ª), las Relaciones Internacionales son competencia exclusiva del Estado, lo que permite negar el ejercicio del *ius ad tractatum* a las entidades territoriales regionales y locales en el ámbito de la cooperación transfronteriza⁶.

4. Vid. PUEYO LOSA, J., “Las competencias del Estado (II): El territorio terrestre y el espacio aéreo. Delimitación y régimen jurídico” en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, decimoséptima edición, Madrid, 2009, pp. 443-474.

5. Una referencia al doble aspecto, positivo y negativo, de las relaciones de vecindad puede verse en PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Op. cit.*, pp. 326-328.

6. Sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales, vid. el estudio realizado por PARDO CUERDO, J. L., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, nº 1, Madrid, 1995, en concreto, pp. 28-32, que contienen una crítica a la redacción del art. 149, pfo. 1. 3ª de la Constitución Española, así como las teorías (estatalista y autonomista) que se enfrentan a la hora de interpretar el concepto jurídicamente indeterminado de “relaciones internacionales”; REMIRO BROTONS, A., “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, *Estudios sobre la Constitución Española de 1978* (edición preparada por M. Ramírez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377, en concreto, p. 361, donde advierte “el error básico de enfoque en el que han caído los constituyentes. Contemplando las *relaciones internacionales* con lentes decimonónicas parecen haberlas concebido como una *materia* diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del art. 149. 1 y en los 22 del correspondiente anterior y no como un segundo *ámbito* más amplio -el *ámbito exterior*- en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes”; PÉREZ GONZÁLEZ M. y PUEYO LOSA, J., “Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional”, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 13-88; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001. Vid. también el estudio realizado por BUSTOS GIBERT, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, en concreto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, pp. 257-314; DESRUES T. y MORENO NIETO, J., “La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Revista CIDOB d’Afers*

Ahora bien, como ha sido señalado, el Estado, sus órganos centrales, puede actuar la cooperación directa o indirectamente, “*reconociendo en este caso a los entes territoriales –regionales y locales– las competencias para, en un marco convencional, constitucional o administrativo determinado, llevarlas a cabo. Por vía convencional cabe dar cobertura jurídica a la cooperación gestionada por entes territoriales menores*”⁷.

El marco de la cooperación transfronteriza “clásica” entre entidades territoriales (regionales y locales) a ambos lados de la frontera es el que se da en el seno del Consejo de Europa y requiere la previa celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollen y especifiquen las disposiciones del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o entidades territoriales de 1980⁸.

En este sentido, España, al ratificar el citado Convenio-marco europeo hizo una declaración expresa, en virtud de la cual, la efectiva aplicación del Convenio quedaba subordinaba a la celebración de acuerdos bilaterales con la otra parte afectada (acuerdos interestatales de cobertura), en los que debía precisarse el marco jurídico de los convenios de cooperación transfronteriza que pudieran suscribir sus entidades territoriales. En su defecto, continuaba señalando dicha declaración, la eficacia de los convenios suscritos por dichas entidades exigía la conformidad expresa de los Gobiernos de las partes implicadas.

Acuerdos interestatales de cobertura que sí adoptaron España y Francia para regular la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales en los Piri-

Internacionales, nº 79-80, 12/2007, pp. 247-264 y DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Las relaciones exteriores de Andalucía”, Presentación en CRUZ VILLALÓN, P./MEDINA GUERRERO, M. (Dirs.) y PARDO FALCÓN, J. (Coord.), *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía*, 2012, en concreto, Vol. IV, pp. 3005-3015.

7. Vid. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J.; y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Op. cit.*, p. 565. También, PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.

8 Dicho Convenio no permite la participación de los Estados Miembros como tales sino sólo de sus instancias territoriales locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera. Vid. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (última actualización: abril de 2014), 26 páginas, en concreto, pp. 1-2.

neos (el Tratado de Bayona de 1995⁹, concretando el marco jurídico, las formas y los límites de dicha cooperación), así como España y Portugal en el Tratado de Valencia de 2002¹⁰.

Por el contrario, la inexistencia de un marco jurídico regulador de las relaciones transfronterizas con Gibraltar, por falta de un acuerdo interestatal de cobertura entre España y el Reino Unido (RU)¹¹, llevó a las entidades territoriales subestatales españolas y al Gobierno de Gibraltar a diseñar un régimen práctico y espontáneo de convivencia, que fue canalizado finalmente en el plano político en 2004. Fue entonces cuando se aprobó una doble estructura de cooperación transfronteriza, diferenciando la cooperación interestatal (en el Foro tripartito de Diálogo) de

9. Sobre el Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (en vigor, desde el 24 de febrero de 1997), pueden verse los estudios realizados por FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. XLIX (1997), 1, pp. 304-307, y “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo”, *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 9-28. Una “breve referencia al régimen jurídico existente en Francia con anterioridad al Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 y a las figuras que éste recoge” es la que hace dicho autor en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001, pp. 64-67. Sobre el Tratado de Bayona, vid. también pp. 68-76. Igualmente, HERRERO DE LA FUENTE, A. A., “La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13 (2007), pp. 125-160, en concreto, pp. 135-140.

10. Sobre el Tratado de Valencia de 2002 (en vigor desde el 30 de enero de 2004), pueden verse los siguientes estudios: PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M^a T.; BRITO, W.; VENADE, N., *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissao de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004; MERCHÁN PUENTES, M^a J., “El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”, *RDCE*, año 7, nº 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740; SOBRIDO PRIETO, M., “El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº 8/2004, y; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., *loc. cit.*, pp. 140-149. Sobre el “Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes”, vid. J. A. PAVÓN PÉREZ, en *REDI*, vol. 48, nº 1, 1996, pp. 404-413. Sobre la cooperación transfronteriza luso-extremeña, vid. NIETO FERNÁNDEZ, M^a I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003, en concreto, pp. 152-227.

11. El RU no es parte del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o entidades territoriales de 1980, viéndose afectada asimismo la cooperación transfronteriza con Gibraltar por la controversia histórica hispano-británica sobre dicho territorio.

la subestatal (en el seno de la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, en la que se integró el 12 de marzo de 2007, la Junta de Andalucía), que permitió a las partes adoptar acuerdos no normativos, *Gentlemen's Agreements* o instrumentos o documentos de *Soft Law*, que ofrecían soluciones prácticas sin efectos jurídicos vinculantes¹². Así se adoptaron los Acuerdos de Córdoba de 2006 (sobre pensiones, uso civil conjunto del aeropuerto, mayor fluidez en el paso por la Verja/frontera, telecomunicaciones y creación del Instituto Cervantes) y los de Gibraltar de 2009 (los compromisos en materia de cooperación medioambiental, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, comunicaciones marítimas y seguridad, y cuestiones sobre visados) adoptados en un marco de cooperación institucionalizado como es el Foro de diálogo sobre Gibraltar (a través de Declaraciones y Comunicados conjuntos).

Este marco institucionalizado de cooperación se dio por finalizado tras el cambio de Gobierno en España, al reivindicar el nuevo Gobierno de la nación (entonces el Partido Popular) una modificación de su formato (pasando de tripartito a cuatripartito), que permitiera a las entidades territoriales del Campo de Gibraltar y al Gobierno regional andaluz estar representadas en el Foro al mismo nivel que el Gobierno de Gibraltar.

Situación que cambia por completo con el Brexit, al adoptarse en el seno de la Unión Europea (UE) un marco jurídico¹³ e institucional de cooperación

12. Puede verse al respecto: DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI, nº 107/2006 de 19/10/2006; “Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23/03/2012. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Resultados prácticos del Foro de diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas”, en *Gibraltar y el foro tripartito de diálogo*, Coord. por I. González García y A. del Valle Gálvez, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 135-166; GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº. 9, 2005.

13. Así, el Protocolo específico sobre Gibraltar anexo al Tratado de Retirada RU-UE es jurídicamente vinculante, al tener naturaleza de *Hard Law*, y proporciona una regulación provisional para la cooperación transfronteriza con Gibraltar, ya que en él aparecen referenciados los 4 Memorandos de Entendimiento-MOUs (*Soft Law*) acordados en paralelo entre el RU y España sobre los derechos de los ciudadanos y trabajadores fronterizos; el tabaco y otros productos; la cooperación en materia medioambiental; y la cooperación policial y aduanera. De esta forma, el Protocolo y los MOUs regulan y encauzan provisionalmente tras la retirada del RU de la UE el tratamiento de la cooperación transfronteriza con Gibraltar. Este régimen jurídico aplicable a Gibraltar se ha prolongado en 2021 y 2022, al quedar el territorio de Gibraltar excluido del Tratado de Relación futura entre la UE y RU, mientras se negocia el Tratado específico sobre

transfronteriza con Gibraltar, a través de Comités técnicos de coordinación, en el que están representados además de los Estados, las autoridades de Gibraltar, del Campo de Gibraltar y de Andalucía, en las cuestiones de su competencia, así como la UE. Ello implica, a su vez, el reconocimiento del papel mediador de la UE. Y todo ello, en aras a garantizar la creación de una “zona de prosperidad compartida” a uno y otro lado de la Verja/frontera¹⁴.

Pero a diferencia de la cooperación transfronteriza entre España-Francia; España-Portugal y España-RU en torno a Gibraltar, las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-marroquíes plantean un cierto grado de dificultad en su comprensión y análisis, al ser un tema comprendido en los distintos marcos de relaciones existentes entre la UE y Marruecos. Estos son:

- la Política Regional y de Cohesión europea, a través del Programa de iniciativa comunitaria Interreg (a partir de 1994) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), entre otros fondos;
- el Proceso de Asociación Euromediterránea – Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA;
- la Política Europea de Vecindad (PEV), 2004 y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), para el marco financiero plurianual 2007-2013, así como el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)¹⁵ para 2014-2020, que vino a sustituir al IEVA tras la revisión de la PEV y se fusionó finalmente en el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global para el periodo 2021-2027.

Analizaremos brevemente cada uno de los marcos de relaciones UE-Marruecos, deteniéndonos en los aspectos más relevantes que condujeron, en un principio, a la adopción de un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión, el

Gibraltar entre las delegaciones UE y de RU. Este futuro Tratado ha de contar con el acuerdo previo y paralelo entre España y RU.

14. Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Gibraltar: ¿Un nuevo modelo de cooperación transfronteriza en el marco de la UE?”, *Tiempo de Paz*. Perspectivas del Brexit, nº 140 Primavera 2021, pp. 55-69; “Gibraltar after Brexit. Looking for a New and Imaginative Model of Cross-border Cooperation in the EU Framework”, *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, nº. 4 (2020-2021), pp- 1-25; y DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., *España y Gibraltar tras el Brexit-Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

15. Reglamento (UE) nº 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad. El IEV entró en vigor el 16 de marzo de 2014.

“Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores 2008” (POCTEFEX), aprobado por la Comisión en una Decisión de 20 de marzo de 2009, ante la falta de adopción del programa operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA y, finalmente, desde entonces, a la ausencia de cooperación transfronteriza entre ambos países, motivada por cuestiones de naturaleza política, entre otras, la reivindicación marroquí de los territorios españoles en el norte de África.

Es nuestra intención finalizar este trabajo planteando las opciones o propuestas de cooperación transfronteriza con Marruecos tras la crisis migratoria de Ceuta (mayo de 2021)¹⁶ y el cambio de posicionamiento del Gobierno español sobre el conflicto del Sáhara Occidental (marzo de 2022), acontecimientos que han permitido reactivar y redefinir las relaciones futuras de cooperación entre España y Marruecos en torno a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

Y ello, en línea con las ideas avanzadas por el Secretario de Estado de Política Territorial (Sr. Alfredo González) tras anunciar en diciembre de 2021 en su visita a Ceuta que el Gobierno español había encargado a la empresa pública Tragsatec la elaboración de los planes estratégicos para las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que recogerán las “inversiones y reformas” necesarias para “incentivar la creación de oportunidades, asegurar su viabilidad y progreso económico y reforzar su cohesión social” con una “prioridad”: que formen parte de “zonas de prosperidad compartida” en un marco de “buena vecindad con Marruecos”¹⁷.

II. LOS DISTINTOS MARCOS DE RELACIONES UE-MARRUECOS (1994-2027)

1. La Política Regional y de Cohesión europea - Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg (Instrumento financiero: FEDER)

La Política regional europea (en virtud de la cual se destinan fondos del presupuesto comunitario a las regiones menos desarrolladas, con el fin de equilibrar

16. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP), que puede consultarse en *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales* nº 10, 2022, Documentación III, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9559> .

17. *Europapress* (15.12.2021): “Tragsatec hará los planes estratégicos de Ceuta y Melilla con “zonas de prosperidad compartida” con Marruecos”.

el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones en el seno de la UE) se ha materializado a través de distintos instrumentos de carácter financiero, como los Fondos estructurales¹⁸ y el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), que permite a la UE transferir recursos de las regiones más ricas a las más pobres, ayudando a las regiones menos desarrolladas y a las que se encuentran en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales.

Estos Fondos no son los únicos instrumentos que tienen por finalidad resolver los problemas de carácter estructural, finalidad que persiguen también los llamados Programas de iniciativa comunitaria (PIC), entre otros¹⁹, Interreg, que se crea en 1988 para reducir los problemas en las regiones que se encuentran en las fronteras interiores de la UE, fomentándose en dicho marco la cooperación territorial.

Si bien el primer Programa de iniciativa comunitaria Interreg se realizó en el periodo 1988-1993, los proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos se han ejecutado en sus dos fases posteriores: Interreg II (para el periodo 1994-1999) y especialmente Interreg III (para el periodo 2000-2006).

Interreg I fue destinado exclusivamente a la mejora de las fronteras terrestres intracomunitarias (sólo se elaboraron proyectos de mejora de las infraestructuras fronterizas con Portugal y Francia), incorporando Interreg II como novedades (a partir de 1994) la ampliación a las fronteras marítimas y a las fronteras exteriores de la Unión Europea con terceros países (encontrándonos aquí con el primer programa operativo Interreg España-Marruecos).

La tercera edición de Interreg (2000-2006) se articuló en tres capítulos, centrándose el primero de ellos (Interreg III A) en la cooperación entre regiones colindantes de países distintos, con particular referencia a las fronteras exteriores de la Unión y a algunas fronteras marítimas, con el fin de establecer relaciones de cooperación económica y social transfronteriza²⁰.

18. El Fondo Social Europeo (FSE) en materia de empleo; el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en relación con las zonas rurales menos desarrolladas; y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, en este sector, entre otros. Vid. IZZO, M. y CONATO, D., *La cooperación transfronteriza de la Unión Europea*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), marzo, 2006.

19. Otros Programas de iniciativa comunitaria son EQUAL (en empleo); URBAN (para fomentar el desarrollo urbano sostenible); LIDER (en zonas rurales).

20. Mientras Interreg III A regulaba la cooperación de naturaleza transfronteriza, la transnacional era objeto de regulación en el segundo capítulo (Interreg III B) y la cooperación interregional en el tercero (Interreg III C), contando con la financiación de los fondos FEDER (cuyos recursos se concentraron principalmente en el Capítulo A de la cooperación transfronteriza). Un análisis de la iniciativa comunitaria Interreg II y III (España-Marruecos) puede verse en IGLESIAS, M.

Ahora bien, el hecho de que Interreg previese que los recursos financieros debían gastarse sólo en el territorio de la UE, supuso un obstáculo para el desarrollo de una verdadera cooperación con los países vecinos que no son miembros de la UE. Si bien estos países vecinos se consideraban áreas elegibles para la cooperación transfronteriza en el marco del programa Interreg, sólo se podían beneficiar del programa en forma de servicios y no de inversiones directas en su propio territorio, no pudiendo tampoco participar en la planificación y elección de los proyectos.

Por ello, las inversiones directas en territorios externos de la UE se hacían sólo a través de los fondos de cooperación externa, entre otros, del programa MEDA en el marco del proceso de Asociación Euromediterránea (para el Mediterráneo sur y Oriente medio)²¹, planteándose un problema de coordinación que se ha pretendido superar a través de la Política Europea de Vecindad, como tendremos ocasión de analizar.

Y es que, finalizado en el marco de la política regional europea el programa Interreg III A para el periodo 2000-2006, se inicia en 2007 una nueva fase en la planificación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco del IEVA - Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007, por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

2. El proceso de Asociación Euromediterránea – Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA

Un nuevo esquema de relaciones entre las Comunidades Europeas y los países mediterráneos no comunitarios se inició en 1992, tras el Consejo Europeo de

y GUTIÉRREZ, C., “Mapa de la cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Experiencias de participación en diferentes programas y proyectos. Balance de resultados e identificación de buenas prácticas” en IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011, en concreto., pp. 105-116.

21. Otros programas son: CARDS (Balcanes Occidentales); TACIS (para países de la antigua URSS).

Lisboa y culminó en 1995 con la Declaración de Barcelona²², en la que se establecieron los elementos sobre los que habría de pivotar el proceso de Asociación Euromediterránea²³, en cuyo marco se firmó en Bruselas el 26 de febrero de 1996 el Acuerdo Euromediterráneo por el que se creaba una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros con el Reino de Marruecos, en vigor desde el 1 de marzo de 2000²⁴.

En el ámbito económico-financiero, el objetivo principal de este Acuerdo era la creación gradual de una zona de libre comercio entre la Comunidad Europea y Marruecos, así como la colaboración económica y la asistencia financiera prestada por la Comunidad con respecto a Marruecos, a través del programa MEDA²⁵, adoptado en julio de 1996.

A diferencia de lo que ocurría en el marco de la política regional europea, Marruecos recibía financiación directa para el cumplimiento de los objetivos del proceso de Asociación Euromediterránea²⁶, siendo el principal beneficiario del programa MEDA con un compromiso total de 1.609 millones de euros para el periodo 1995-2006²⁷.

22. Puede verse la Declaración final de la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Barcelona (27 y 28 de noviembre de 1995) y su programa de trabajo en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.

23. Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., “Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: De la cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dirs.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Fundación Municipal Universitaria del Ayuntamiento de Algeciras/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190, en concreto, pp. 160-181.

24 Vid. la Decisión 2000/204/CE, CECA: Decisión del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, *DO L 70 de 18.3.2000*, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0204&from=ES>

25. Establecido por el Reglamento (CE) nº 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea, *DOCE L 189*, de 30.07.1996, p.1.

26. Eran cuatro los capítulos que integraban el llamado Proceso de Barcelona: el político-securitario; el económico-financiero; el socio-cultural y humano y; desde 2005, el de inmigración, integración social, seguridad y justicia.

27. MEDA I (1995-1999): 659 millones de euros y MEDA II (2000-2006): 950 millones de euros. IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, p. 24.

Si bien este marco de relaciones UE-Marruecos fue concebido como el marco de cooperación multilateral a nivel regional, sufriendo un proceso de evolución desde la Declaración de Barcelona (1995) a la Unión por el Mediterráneo (2008), obteniendo Marruecos un Estatuto Avanzado de relaciones con la UE en 2008, dicho marco convivió, como tendremos ocasión de analizar a continuación, con la Política Europea de Vecindad²⁸, en cuyo seno se terminó derogando el programa MEDA.

3. La Política Europea de Vecindad y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

La Política Europea de Vecindad (PEV), propuesta por la Comisión Europea en 2003 (tras la ampliación de la UE a los países del Este), se concibe como el marco de las relaciones entre la UE y los países vecinos del Este y Sur de Europa²⁹, en cuyo ámbito geográfico está comprendido Marruecos³⁰, así como los países mediterráneos no comunitarios implicados en el Proceso de Asociación Euromediterránea, con excepción de Turquía, por encontrarse inmerso en un proceso de negociaciones para su futura adhesión a la UE, inscribiéndose, por lo tanto, las relaciones entre la UE y Marruecos en un doble marco³¹.

La idea principal de la PEV era contar con un conjunto de países que compartieran los valores y objetivos fundamentales de la UE, con los que establecer unas relaciones más estrechas que incluyeran un grado significativo de integración económica y política. Entre sus objetivos estaban la cooperación política,

28. Sobre la evolución del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo, vid. MORILLAS FERNÁNDEZ, A., “Unión por el Mediterráneo: Nuevo horizonte para el Proceso de Barcelona y los entes regionales” en DEL VALLE GÁLVEZ A. (Dir.) y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A./REMI NJIKI, M. (Coords)., *Inmigración y Seguridad - Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el Área del Estrecho*, Dykinson, 2012, pp. 331-348.

29. Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, de 11.03.2003 en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>.

30. Pueden verse los trabajos de MARTÍN. I., “La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 137/2003; “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 37, 2004, pp. 497-526; “La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental”, Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.

31. Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., *loc. cit.*, p. 182.

de seguridad, económica y cultural, consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. Y entre los valores comunes: el estado de derecho y la democracia, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, los principios de economía de mercado y desarrollo sostenible, y el fomento de buenas relaciones de vecindad.

Y con este fin, a cambio de alcanzar logros concretos y aplicar con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales necesarias, la UE ofrecía a los países vecinos la perspectiva de participar en el Mercado Interior e impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales con aquellos³².

Los primeros Planes de Acción de Vecindad con los países mediterráneos (Marruecos, Túnez, Jordania, Palestina e Israel) fueron aprobados por el Consejo Europeo en diciembre de 2004, y debían ser ratificados en el seno de los respectivos Consejos de Asociaciones bilaterales en 2005. Marruecos fue uno de los primeros países del Mediterráneo en acordar con la UE un Plan de Acción (en 2005) en el marco de la PEV³³.

Y para la puesta en marcha de los Planes de Acción se asignaron fondos comunitarios con carácter transitorio, ya que se previó que la PEV fuese operativa a principios de 2007, cuando entrara en vigor las nuevas Perspectivas Financieras de la UE (2007-2013) y se creara el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)³⁴, en vigor desde el 1 de enero de 2007, que iba a subsistir los programas europeos (Interreg y MEDA) de cooperación con el área del

32. *Ibidem*, p. 183.

33. Tras presentarse el Informe estratégico sobre el país en mayo de 2004, en julio de 2005 se aprobó el Plan de Acción UE-Marruecos, adoptando el Consejo de Asociación Unión Europea – Marruecos el 24 de octubre de 2005 la recomendación 1/2005 relativa a la puesta en práctica de dicho Plan de Acción. Vid. Doc. UE-MA 2707/05. El Plan de Acción acordado entre la UE y Marruecos en 2005 cubría un período de entre tres y cinco años, previendo entre las acciones prioritarias a emprender: la consecución de reformas legislativas y la aplicación de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos; el diálogo político reforzado en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, así como una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo, la negociación de un acuerdo de liberalización del comercio de servicios, el desarrollo de un entorno favorable a la inversión extranjera directa, la gestión de los flujos migratorios y la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas, así como el desarrollo del sector energético. Vid. doc. UE-MA 2702/1/05 REV 1. La Comisión hizo en diciembre de 2006 un balance del Plan de Acción UE-Marruecos, valorando altamente positivo el caso de Marruecos.

34. Vid. Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE* L 310 de 09.11.2006, p.1 (artículos 2.2 y 6).

Mediterráneo, simplificando las estructuras políticas y administrativas. El IEVA entró en vigor el 1 de enero de 2007³⁵.

En relación con Marruecos, el IEVA brindaba por primera vez una posibilidad real de fomentar la cooperación entre las autoridades regionales y locales de ambos lados del Estrecho³⁶, así como de tratar cuestiones de interés común como el medio ambiente, los transportes, las comunicaciones, la seguridad marítima, el desarrollo económico regional, el turismo y los intercambios socioculturales³⁷, ejecutándose la ayuda comunitaria en virtud de la cooperación transfronteriza IEVA mediante los programas operativos conjuntos definidos en el documento de estrategia³⁸.

Para ello, los países participantes debían proponer de común acuerdo los pormenores de las modalidades de su cooperación transfronteriza IEVA en el documento del programa operativo conjunto adoptado por la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 6, del Reglamento (CE) nº 1638/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, según el cual: “En el plazo de un año a partir de la aprobación de los documentos de estrategia mencionados en el artículo 7, apartado 3, los países participantes

35. En efecto, el IEVA ha asumido todos los programas geográficos que financia la UE en los países afectados por la PEV, entre ellos, Interreg y MEDA. Se basa en principios de programación plurianual, la asociación, la cofinanciación y tiene el objetivo de promover la cooperación transfronteriza e interregional.

36. El marco de la cooperación transfronteriza en el seno de la PEV (constituido por el IEVA y su normativa de desarrollo), permitía encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación con los socios vecinos, ofreciendo estructuras de gestión compartida (definición en común acuerdo del programa, Comité de control conjunto, Autoridad de gestión y administración conjunta, Secretaría técnica conjunta) y una oportunidad real de fomentar la cooperación transfronteriza con el principal país beneficiario de los fondos y programas europeos. Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A., “El contencioso territorial con España” en REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2012, pp. 369-408, así como DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI* 163/2011, de 20.12.2011.

37. Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final, de 04.12.2006, p. 12.

38. Considerando 5 del Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, en http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/lexuriserv_es.pdf.

presentarán conjuntamente a la Comisión propuestas de programas operativos conjuntos...³⁹, que podían tener un alcance local, regional y nacional⁴⁰.

En este marco de relación UE-países vecinos, los socios eran responsables no sólo de la programación detallada, sino también de la gestión y aplicación de estos programas, siendo una vez más Marruecos el principal beneficiario⁴¹, con una dotación de 654 millones de euros para la ejecución del Programa Indicativo Nacional UE-Marruecos 2007-2010⁴².

Pero dicha financiación, además de comprender los programas nacionales o plurinacionales (mínimo del 95% del presupuesto) destinado a la ayuda a un país socio⁴³ o la cooperación regional y subregional entre dos o más países socios, en los que podrán participar Estados miembros, también abarcaba los programas de cooperación transfronteriza, que abordaban la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más países socios en regiones limítrofes con su parte de la frontera exterior de la Comunidad (hasta un 5% del presupuesto)⁴⁴.

Y en el caso de que los Estados miembros no presentaran en plazo (antes del 30 de junio de 2008 o de junio de 2010, para el segundo período 2010-2013) ningún programa operativo conjunto de cooperación transfronteriza⁴⁵, se pondría

39. Reglamento (CE) nº 1638/2006 sobre la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad *cit.*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006r1638:es:NOT>.

40. Los recursos del IEVA estaban destinados a programas de cooperación transfronteriza entre territorios situados a lo largo de las fronteras externas de la UE, es decir, entre Estados miembros y socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes, que serán ejecutados por autoridades regionales y locales y otros actores locales del desarrollo, como ONGs, cámaras de comercio, universidades, etc.

41. IGLESIAS M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, pp. 25 y 26.

42. Ver el Informe estratégico sobre Marruecos 2007-2013 y el Programa Indicativo Nacional UE-Marruecos 2007-2010, que proponía intervenciones financiadas con cargo a la dotación nacional concedida en el marco del IEVA. Así, el Programa Indicativo Nacional UE-Marruecos (2007-2010) establecía cinco ámbitos prioritarios para la cooperación financiera: desarrollo social, desarrollo económico, derechos humanos y gobernanza, medio ambiente y apoyo institucional.

43. Se celebrará un convenio de financiación entre la Comisión y cada uno de los países socios del programa operativo conjunto de que se trate (art. 10.1 del Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión).

44. Artículo 6.1, a) i) y ii), así como artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

45. Documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, en el que se recoge una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos o, cuando se trate del objetivo de “convergencia”, del Fondo de Cohesión y del FEDER. Art. 2, 1 del Reglamento (CE) nº 1083/2006

a disposición de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo 5, del Reglamento (CE) nº 1083/2006⁴⁶, la totalidad de la contribución del FEDER para financiar la cooperación transfronteriza en los términos del artículo 7.1: “A efectos de la cooperación transfronteriza, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS⁴⁷ 3 de la Comunidad situadas a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras terrestres exteriores, y todas las regiones del nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 km., teniendo en cuenta los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación”.

Analizaremos en el siguiente epígrafe las dificultades surgidas a la hora de diseñar los programas operativos conjuntos España-Marruecos, en especial desde Andalucía-Norte de Marruecos, que incluían las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla. Dificultades que condicionaron igualmente la cooperación transfronteriza entre España y Marruecos en el marco del IEV⁴⁸ para el marco financiero plurianual 2014-2020, caracterizado por la falta de proyectos/programas conjuntos, de conformidad con la información facilitada por el Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico de la Diputación Provincial de Cádiz.

Esta falta de participación de Marruecos en los programas de cooperación transfronteriza con España en el marco de la PEV se ha visto compensada en el ámbito interno español de la cooperación al desarrollo, estando incluido Marruecos entre los países socios en el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)-AECID en la categoría de países de Asociación de Renta media, centrando sus actuaciones en la zona Norte (entre otras), que incluye las regiones

del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999.

46. La contribución anual del FEDER a los programas transfronterizos y de las cuencas marítimas con arreglo al IEVA requería la presentación a la Comisión con anterioridad al 30 de junio de 2008 de un programa operativo.

47. NUTS (Nomenclatura Común de las Unidades Territoriales Estadísticas) subdivide el territorio económico de los Estados miembros de la UE en tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3, determinándose el nivel al que pertenece una unidad administrativa, a partir de umbrales demográficos. Así, el nivel NUTS 3 se correspondería con 150 mil a 800 mil habitantes.

48. El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), en vigor desde el 16 de marzo de 2014, vino a sustituir al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA).

Tánger-Tetuán, Oriental y Taza-Alhucemas-Taounate)⁴⁹. También en el ámbito europeo, a través de los distintos programas e instrumentos de acción exterior (desarrollo, ayuda humanitaria, política exterior y de seguridad común, etc.), que se han fusionado en el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) – “Una Europa Global” para el periodo 2021-2027⁵⁰.

Y en esta estábamos cuando se anunció el comienzo de una nueva etapa de relación con Marruecos, en marzo de 2022, por lo que plantearemos, para concluir, unas propuestas de cooperación en el seno de la UE⁵¹ y a nivel bilateral entre España y Marruecos, presuponiendo para ello el necesario consentimiento de los Estados, con el fin de que las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla puedan ejecutar programas de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales marroquíes, al otro lado de las fronteras.

49. En octubre de 2022 se inició el procedimiento de consulta previa por la AECID sobre el VI Plan Director de la Cooperación Española, https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2022/2022_10/13_plan_director.aspx.

50. Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión nº 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) nº 480/2009 del Consejo, DO L 209 de 14.6.2021, pp. 1-78.

51. Y es que, como se previó en la Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*: “La UE tiene el deber, no sólo ante sus ciudadanos y los ciudadanos de los nuevos Estados miembros sino también ante sus países vecinos actuales y futuros, de lograr la cohesión social y el dinamismo económico. La UE debe actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales en nuestro entorno común” (COM (2003) 104 final, p. 3). Así, la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Marruecos en 2000, la adopción del Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad en 2005, el documento conjunto sobre el Estatuto Avanzado en 2008 y la celebración en Granada en marzo de 2010 de la primera Cumbre UE-Marruecos dan muestra de las relaciones UE-Marruecos. Sobre la Cumbre de 2010, vid. el comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea 7220/10 (Presse 54) sobre la Declaración común Cumbre Unión Europea – Marruecos, Granada, 7 de marzo de 2010 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/113286.pdf. Igualmente, MARTÍN, I., “Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avances? El principal éxito de la cumbre radica en su valor simbólico. Pero no se dotó de contenido al Estatuto Avanzado, no se involucró a la sociedad civil y concitó protestas sociales”, *AFKAR/IDEAS*, verano de 2010, pp. 47-49 en <http://www.afkar-ideas.com/wp-content/uploads/files/3-26-10.pdf>; RUIZ MIGUEL, C., “Cumbre UE-Marruecos: entre la divergencia política y la complicidad económica”, *Análisis* nº 7614, de 11 de marzo de 2010, *Grupo de Estudios Estratégicos GEES*, pp. 1-5.

III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ: ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS (1994-2020)

Como ya hemos señalado, la cooperación transfronteriza hispano-marroquí se inició en 1994 en el marco de la política regional europea, en concreto, en la segunda fase del Programa de iniciativa comunitaria Interreg II que culminó en 1999, dando paso a la tercera y última fase durante el periodo 2000-2006, en la que se desarrollaron 115 proyectos entre España y Marruecos⁵². En total se destinaron 170 millones de euros en proyectos elaborados por el Ministerio de Hacienda de España, la Junta de Andalucía, y Autoridades de Ceuta y Melilla, con la colaboración de Marruecos. Entre las áreas subvencionables en España estaban las provincias de Cádiz y Málaga, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como las provincias limítrofes de Huelva, Sevilla, Córdoba y Granada (a condición de no recibir más del 20% de la ayuda FEDER total del programa en cuestión), y pudiendo beneficiarse de forma indirecta las ciudades del norte de Marruecos (Larache, Tánger-Assilah, Tetuán, Chaouen, Nador, entre otras). El objetivo general era el desarrollo socioeconómico de la zona y facilitar la cooperación entre ambos lados de la frontera.

Si nos centramos en la actuación de la Comunidad Autónoma Andaluza en el marco de las tres primeras convocatorias de ayudas (de 2003, 2004 y 2006) del FEDER correspondientes a los Programas (Interreg III) de Cooperación Transfronteriza España-Marruecos, la Junta de Andalucía participó en un total de 49 proyectos, de los cuales, en 48 fue Jefe de Fila y sólo en uno, aprobado en la segunda convocatoria de 2004, el Jefe de Fila fue la Fundación El Legado Andalusi (24 proyectos en la primera convocatoria; 17 proyectos en la segunda y 8 proyectos en la tercera), siendo el porcentaje de financiación del 75% (el resto es financiado por las administraciones españolas participantes).

Ha sido tanta la relevancia ejercida por Andalucía en materia de cooperación transfronteriza con el país vecino, que tiene desde 2003⁵³ su propio **Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos**⁵⁴.

52. Puede verse un amplio análisis al respecto en IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*

53. En concreto, en el periodo 2003-04, la Consejería de Medio Ambiente participó en cinco proyectos como Jefe de Fila, entre ellos: la creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental CRBT Andalucía-Marruecos, presentada a la UNESCO como primera reserva transcontinental del mundo; la conservación de recursos naturales del litoral y del medio marino y; el Programa de transferencia tecnológica en materia de aguas. Véase www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web.

54. Puede verse, MORILLAS FERNÁNDEZ A. y GALLARDO MARTÍNEZ, M., “La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad”, en GÓMEZ MORALES, J. (Coord.), *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad

Una vez finalizado en el marco de la política regional europea el programa de iniciativa comunitaria Interreg III A (2000-2006), se inició en 2007 una nueva fase en la planificación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco de la Política Europea de Vecindad, a través del IEVA. Así, para la región del Mediterráneo se dispuso del Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013⁵⁵, dotado de 173 millones de euros y del Programa IEVA de cooperación “España-Marruecos”, con 156 millones de euros⁵⁶, relativo a rutas marítimas⁵⁷, que contenía a su vez dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y; Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur⁵⁸. Pero en ninguno de ellos participó Marruecos, al plantear reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España, bien por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte⁵⁹, o por las salvedades de la Comisión respecto a las regiones del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos⁶⁰.

de Cádiz, 2008, pp. 118-128. Tras la primera experiencia del Plan de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Norte de Marruecos (2003-2006), la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía está desarrollando el proyecto “Plataforma de Cooperación Andalucía Norte de Marruecos”. Vid. IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, p. 16.

55. Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Mise en oeuvre de la politique de voisinage en 2008», 23 avril 2009, Doc. SEC (2009) 520/2, pág. 22. Este Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14.08.2008. Marruecos se ha adherido al Programa, pero no ha firmado el Convenio de financiación. Vid. www.enpicbmed.eu.

56. IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, p. 26.

57. Programa de cooperación transfronteriza España-Marruecos para las rutas marítimas (Acto IEVA. Cooperación Transfronteriza-Documento de Estrategia 2007-2013, Programa Indicativo 2007-2010).

58. Bloqueados por razones políticas, según MARTÍN, I., “El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 158/2008, de 04.12.2008, p. 7. Ver también *El Imparcial* de 11.05.2009 y el Documento de Trabajo de MARTÍN, I., Primer Foro de Autoridades Locales UE-Marruecos (Córdoba, 2-3 marzo 2010): “Las Autoridades locales en el Estatuto Avanzado UE-Marruecos”, p. 6

59. Para J. M^a LÓPEZ BUENO, el motivo de la no presentación en plazo del programa de actuación conjunta y del *impasse* es “la negativa de Marruecos a que Melilla y Ceuta sean consideradas zonas elegibles”, en “Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos...o primos?”, *Papeles FAES* nº 101 de 02.06.2009, p. 2.

60. El Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-Versión 2 de 30.12.2008 señala que son elegibles en Fronteras Exteriores españolas determinadas Zonas “(Incluyendo territorios bajo jurisdicción o administración marroquí)”, con una nota aquí a pie de página que señala “De acuerdo con la consulta realizada a su Servicio Jurídico, la Comisión

En consecuencia, al no presentar España a la Comisión ningún programa de cooperación transfronteriza con arreglo al IEVA en la fecha indicada⁶¹, se puso a disposición de nuestro país la contribución del FEDER para el año 2008, por importe de 12.984.722 €, para la consecución del objetivo de “cooperación territorial europea”⁶², que perseguía intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas⁶³. España decidió destinar los fondos no usados a la cooperación transfronteriza en sus fronteras exteriores⁶⁴.

Así, ante la falta de adopción de un Programa Operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA, y para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006, principalmente mediante el PIC Interreg III A España-Marruecos, se terminó adoptando un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión: el “Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores 2008” (POCTEFEX)⁶⁵.

considera que las regiones en cuestión pueden beneficiarse de la cooperación teniendo en cuenta que se deja claramente establecido por escrito, que ello no significa el reconocimiento por la Comunidad de las reclamaciones de Marruecos sobre el territorio del Sahara Occidental y que los proyectos deben beneficiar a la población de la región concernida. Además, estas consideraciones deberían ser aceptadas por la contraparte marroquí”. Igualmente en la versión de este Programa para 2008-2009 de 30.09.2009. Vid. el Programa y Convocatorias del POCTEFEX (la última de 2013) en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/poctefex/es-ES/programa/Paginas/inicio.aspx>, donde se detallan los distintos Proyectos seleccionados en sus tres convocatorias, de los que se han beneficiado o participado las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla como Jefes de Fila.

61. Puede verse el citado artículo de J. M^a LÓPEZ BUENO en *Faes*, donde señala que de los quince programas que abarcan las fronteras exteriores de la UE, sólo los de España y Marruecos permanecen inéditos al no haberse aprobado el programa de actuación conjunta, imprescindible para su ejecución, ante la negativa de Marruecos a que Ceuta y Melilla sean zonas elegibles. Vid. Diario *SUR.es*, 08.06.2009: “López Bueno analiza la situación de los fondos de vecindad en la revista de *Faes*”. Vid. igualmente su estudio “Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)”, en GARRIDO REBOLLEDO, V. (Coord.), *Política euromediterránea: el Mediterráneo tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Francisco de Vitoria, 2010, pp. 67-87, en concreto, p. 85 en http://www.fhimades.org/upload/pdf_libros/98.pdf.

63. Artículo 3,2.c) del citado Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006.

64. Puede verse HEREDERO DE PABLOS, M^a I. y OLMEDILLAS BLANCO, B., “Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea”, *Investigaciones Regionales*, 16, Sección Política Regional Europea, 2009, pp. 191-215.

65. Decisión de la Comisión de 20 de marzo de 2009 por la que se adopta el programa operativo “Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras exteriores 2008” de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, Doc C (2009)

Dicho Programa fue aprobado para el periodo de programación comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, e incluía entre las zonas de nivel 3 de la NUTS que podían recibir financiación en el “Área de cooperación transfronteriza del Estrecho”: Huelva, Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Ceuta y Melilla, pudiendo destinarse hasta un 20% del importe de la contribución del FEDER a las áreas adyacentes de Jaén, Córdoba y Sevilla.

Sus ejes eran: el área de cooperación transfronteriza del Estrecho -en torno a la Comunidad Autónoma de Andalucía y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, siendo provincias españolas adyacentes dentro Jaén, Córdoba y Sevilla- y las regiones de Marruecos: Tánger-Tetuán, Taza, Alhoceima-Taounate y la Región Oriental (en el norte)⁶⁶ y el área de cooperación transfronteriza Atlántica (con la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias -en las que se incluyen las regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drâa y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra)⁶⁷.

El POCTEFEX tenía como objetivo articular los recursos del FEDER en un instrumento transitorio con el formato de un Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza específico, en el marco del Objetivo 3 del FEDER, para el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos⁶⁸.

1093 final de 20.03.2009. Vid. sobre este programa el “Seminario de Presentación del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008” por Antonio Valverde Ramos, Director General de Fondos Europeos y Planificación, Málaga, 29 de julio de 2009.

66.º El 23 de junio de 2009 tuvo lugar el primer Comité de Seguimiento del Programa, que acordó abrir el plazo de presentación de la primera convocatoria de proyectos (desde el 30 de julio hasta el 15 de octubre de ese mismo año) y dar prioridad a los proyectos que se ubiquen en la zona oriental. Vid. Diario *SUR.es*, 11.07.2009: “Melilla se beneficiará del Programa de Cooperación Transfronteriza de 2008”.

67. Vid. Seminario de presentación. Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008, primera convocatoria de proyectos, Palacio de Ferias de Málaga, 29 de julio de 2009.

68. El objetivo general de dicho Programa era “potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación”, siendo los objetivos específicos: mejorar la movilidad y la accesibilidad entre los territorios incluidos en las áreas de cooperación transfronteriza; fomentar una gestión sostenible e integrada de los recursos energéticos y del entorno medioambiental; poner en valor el patrimonio natural y cultural de los territorios fronterizos, como base para el fortalecimiento de la imagen local y para el desarrollo de nuevas actividades económicas; reforzar la cooperación empresarial transfronteriza; impulsar los intercambios, el acercamiento y la integración social, educativa e intercultural de la población de los territorios fronterizos; fortalecer las capacidades de las instituciones locales y/o regionales y contribuir a visualizar marcos de gobernanzas comunes. La estructura de gestión del Programa, con un presupuesto de 25 millones de euros compartidos entre la Administración General del Estado (60%) y la Junta de Andalucía (40%), contaba con Comités de Gestión y Territoriales; con Coordinadores Nacionales y Regionales y con un Secretariado Técnico Conjunto, con sede

Ello permitía utilizar los recursos del FEDER en el territorio comunitario y, en aplicación del artículo 21.3 del Reglamento (CE) 1080/2006, la ejecución de hasta un 10% de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la CE⁶⁹.

Fue una situación transitoria, a la espera de que se implementase definitivamente el IEVA, pues dicho Programa no permitía inversiones (aunque sí ciertos gastos) en Marruecos, ni tampoco conllevaba una planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones como requería la estrategia IEVA⁷⁰. Como ha señalado el Profesor del Valle, hubiera sido deseable que este antecedente llevara a su definitiva configuración como un Programa de cooperación transfronteriza IEVA⁷¹, lo que nunca ocurrió⁷², tampoco en el marco del IEV, que vino a sustituir al IEVA tras la revisión de la PEV. Y es que siendo Marruecos país socio en los términos del Anexo I del Reglamento por el que se establece el IEV, no ha participado en programas de cooperación transfronteriza con España por cuestiones de naturaleza política, como las señaladas anteriormente.

en Algeciras (Edificio Kursaal), siendo la primera vez que un organismo de este tipo se establecía en Andalucía.

69. De un presupuesto total de 17.313 millones de euros, el 75% (unos 12.985 millones de euros) son contribución FEDER.

70. En el marco del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008 se previó que centros de apoyo y cooperación situados en Málaga y Cádiz estableciesen contactos entre empresas del Norte de Marruecos y Andalucía para impulsar sus intereses, lo que fue considerado por el entonces Secretario General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, Miguel Lucena, “una oportunidad fundamental para continuar con todos los trabajos de cooperación que se desarrollan desde hace más de veinte años con el Norte de Marruecos”. Diario *malagahoy.es*, de 29.07.2009: “Centros de apoyo y cooperación de Málaga y Cádiz unirán a empresas del Norte de Marruecos y Andalucía”.

71. Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A. en REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, cit., p. 271.

72. El documento *Programa de Cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores* de 13.09.2010 reconoce que ni en los plazos de 2008, 2009 ni 2010 y pese a los esfuerzos de negociación, fue posible presentar una programación conjunta en el marco IEVA para el resto del periodo hasta 2013, p. 4. En este sentido, ver la Decisión de la Comisión de 18.02.2011 por la que se modifica la Decisión C (2009) 1093 por la que se adopta el programa operativo “Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008” de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010 a 2013, C (2011) 918 final de 18.02.2011.

IV. CEUTA Y MELILLA: PROPUESTAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA NUEVA ETAPA DE RELACIÓN CON MARRUECOS INICIADA EN 2022

El cierre de las fronteras terrestres entre España y Marruecos (Ceuta/Tetuán y Melilla/Nador) durante la pandemia sanitaria motivada por el COVID-19 y, en particular, la falta de cooperación hispano-marroquí en todos los ámbitos tras la crisis migratoria de Ceuta en mayo de 2021 (crisis motivada por la utilización por parte de Marruecos de la inmigración como instrumento de presión hacia España y la UE⁷³ para que modificaran sus posiciones en el conflicto del Sáhara Occidental⁷⁴, presión que trasladó al ámbito de las relaciones comerciales, a modo de amenaza contra los países que no reconocieran la soberanía marroquí sobre dicho territorio⁷⁵), terminó con el Comunicado del Gobierno de España,

73. *The Economist* (22.05.2021): “King Muhammad of Morocco weaponises migration”, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/05/22/king-muhammad-of-morocco-weaponises-migration>. Vid. la ya referida Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP).

74. Durante los días 17 y 18 de mayo de 2021, Marruecos permitió la entrada en la Ciudad de Ceuta de unos 10.000 inmigrantes (subsaharianos y, principalmente marroquíes, muchos de ellos menores no acompañados). Esta crisis migratoria parecía inicialmente responder al hecho de que España autorizó la entrada “por razones humanitarias” del Sr. Brahim Gali, Presidente de la República Árabe Saharaí Democrática (RASD), paciente Covid gravemente enfermo que recibió tratamiento en el Hospital de San Pedro en Logroño. No obstante, se trató en el fondo de un intento por parte de Marruecos de presionar a España para que modificara su posición sobre el Sáhara Occidental, en línea con el reconocimiento que el Sr. Trump, entonces Presidente de los EE.UU., hizo de la soberanía marroquí sobre dicho territorio. Un reconocimiento que posicionó a los países europeos con el Frente Polisario, en el sentido de reconocer que el Sáhara es un territorio no autónomo pendiente de descolonización, de conformidad con la doctrina de las NN.UU. Vid. *El Diario* (18.05.2021): “Marruecos provoca una crisis con España utilizando a su población para desestabilizar la frontera de Ceuta”; *El País* (19.05.2021): “Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos” y *El País* (20.05.2021): “La presión española y europea frena la crisis en Ceuta pero cientos de menores quedan en el limbo. Marruecos vuelve a controlar el flujo migratorio después de recibir mensajes en público y en privado de Bruselas y de cancillerías europeas”; *El País* (01.06.2021): “Mohamed VI ordena que se resuelva la cuestión de los menores marroquíes en situación irregular en la UE”.

75. Se trata de una amenaza reincidente (la de interrumpir las relaciones comerciales y las medidas de contención de la inmigración), como se evidencia en la noticia publicada por *Europa Press* (06.02.2017): “Marruecos amenaza con romper relaciones comerciales con la UE si persiste el debate sobre el Sáhara”. Tras la crisis migratoria de Ceuta, se pueden leer titulares como los que siguen: *La Información* (09.05.2021): “Amenaza con aranceles y sanciones. Rabat pulsa el botón nuclear económico y se prepara para romper con España”; *Euronews* (24.05.2021): “Marruecos

de 18 de marzo de 2022, por el que anunciaba el inicio de “una nueva etapa de la relación con Marruecos” que se desarrollaría “en una hoja de ruta”, con el fin de “garantizar la estabilidad, la soberanía, la integridad territorial y la prosperidad de nuestros dos países”⁷⁶. Hoja de ruta que se materializó en la Declaración Conjunta “Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos” de 7 de abril de 2022 adoptada tras la visita oficial del Presidente del Gobierno español a Marruecos⁷⁷.

El elemento fundamental de dicha hoja de ruta (y punto de partida para el fomento de la cooperación entre ambos países) fue la consideración por parte de España de que la iniciativa presentada por Marruecos en 2007 para el Sáhara Occidental, como territorio bajo autonomía marroquí, era “la base más seria, realista y creíble” para la resolución del conflicto. Una hoja de ruta que contempla la normalización de la circulación de personas y de mercancías entre Ceuta/Melilla y los territorios vecinos, la reactivación de “la cooperación sectorial en todos los ámbitos de interés común: económico, comercial, energético, industrial y cultural, entre otros”, mediante la creación de grupos de trabajo “en el ámbito económico, de las infraestructuras, de la educación, de la formación profesional, de la cultura y del deporte”⁷⁸ o el inicio de “conversaciones sobre la actualización del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación de 1991”, entre otros elementos⁷⁹.

Y todo ello, buscando que las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla “sean zonas de prosperidad compartida”⁸⁰, siendo este “el marco en el que se están

amenaza con romper las relaciones con España”; *Europa Press* (07.11.2021): “Marruecos amenaza de romper con quien no avale la ocupación del Sáhara”.

76. *La Moncloa* (18.03.2022): “Comunicado del Gobierno de España”, Presidencia del Gobierno. Nota de prensa, párrafo 1.

77. Los textos en español y francés de la Declaración Conjunta, de 7 de abril de 2022, pueden consultarse en *Peace & Security-Paix et Sécurité internationales* nº 10, 2022, Documentación I. <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9556>.

78. *La Moncloa* (07.04.2022): “Comparecencia del presidente del Gobierno ante la prensa a la salida de su encuentro con el rey Mohamed VI”.

79. Declaración Conjunta “Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos” de 7 de abril de 2022.

80. Zona de prosperidad compartida, que ya fue señalada por J. M^a LÓPEZ BUENO en 2010: “... La no aplicación de la PEV en las fronteras de España y Marruecos cuestiona claramente la capacidad de la propia Unión Europea para ejercer una influencia en su entorno que finalmente conduzca a un área de “paz, estabilidad y prosperidad compartida””. Puede verse su estudio titulado “Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)”, *cit.*, p. 86. El concepto de “prosperidad compartida” aparece en numerosas Declaraciones de las Reuniones de Alto Nivel (RAN) celebradas entre España y Marruecos.

elaborando los futuros Planes Estratégicos Integrales para ambas ciudades que se han encomendado a Tragsatec”⁸¹, como hemos señalado. Una “zona de prosperidad compartida” con Marruecos (siguiendo un modelo similar al de Gibraltar y su Campo tras el Brexit⁸²), que alejaría dichos Planes de las propuestas iniciales de eliminación de la singularidad de ambas Ciudades en materia de control fronterizo (dentro del Espacio Schengen), su inclusión en la Unión Aduanera o la búsqueda de un estatuto asimilable al de las regiones ultraperiféricas⁸³.

Y en esta línea de fomentar la cooperación transfronteriza en la “nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos” (confirmada en la última Reunión de Alto Nivel-RAN de febrero de 2023)⁸⁴, planteamos como propuestas de cooperación transfronteriza entre ambos países en torno a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melillas las que siguen:

1.- La creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en el marco de la Política regional y de cohesión europea para cada una de las Ciudades Autónomas, con participación de entidades (sindicatos, empresarios, sociedad civil, etc.) de ambos lados de la frontera.

La AECT es un instrumento jurídico que permite a las administraciones y otras entidades públicas (municipios, provincias, regiones, empresas públicas, etc.) reunirse bajo una nueva entidad dotada de personalidad jurídica propia. Dichas entidades pueden ser de al menos dos Estados miembros de la UE, así como de un solo Estado miembro y de uno o varios terceros países vecinos, incluidas sus

81. *El Faro de Ceuta* (21.02.2022): “El Gobierno central no aclara si eliminará la excepción de Schengen”, refiriéndose al régimen especial de tránsito sin necesidad de visado de pasajeros de Tetuán y Nador para los pasos fronterizos terrestres de Ceuta y Melilla.

82. Se prevé un modelo similar al de Gibraltar y su Campo tras el Brexit. Vid. *Diario Area* (12.06.2021): España “no renuncia” a otra zona de prosperidad compartida entre Ceuta y Tetuán”.

83. *El Faro de Melilla* (29.07.2021): “Melilla, entre la prosperidad compartida y la Unión Aduanera”.

84. XII Reunión de Alto Nivel Marruecos-España, 1-2 de febrero 2023, Declaración conjunta, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2023/020223-Declaracion-Espana-Marruecos.pdf>. Declaración conjunta de la XII RAN, que no contiene ninguna referencia expresa a la referida “zona de prosperidad compartida” con las Ciudades de Ceuta y de Melilla, si bien muchas de las propuestas contenidas en los apartados “Dimensión económica” y, especialmente, “La dimensión cultural y los lazos humanos” sí tendrían una incidencia en las relaciones de cooperación transfronteriza entre las Ciudades de Ceuta y de Melilla y las áreas vecinas de Tetuán y de Nador, respectivamente.

regiones ultraperiféricas⁸⁵. Su finalidad es fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la UE, reduciendo las desigualdades regionales y los niveles de desarrollo entre las regiones y los Estados europeos (objetivo regulado en el art. 3.3 del TUE, y en los arts. 174-178 del TFUE), lo que ha venido fomentando decididamente desde hace años la cooperación transfronteriza e interterritorial en la UE⁸⁶.

Se trata de una iniciativa viable, que requiere para su constitución del consentimiento de España y de Marruecos, correspondiendo a España, país en el que se ubicaría el domicilio social propuesto de la AECT, la aprobación formal de su convenio constitutivo, de conformidad con el citado Real Decreto 23/2015, y cuyo art. 4.1 establece el procedimiento de presentación de la solicitud para la creación de una AECT⁸⁷.

85. Puede verse el Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones, *DO L* 347, de 20 de diciembre de 2013. Dicho Reglamento (2013) permite como novedad la participación en una AECT de terceros países y territorios de ultramar - art. 3 bis del Reglamento UE (2013)-. Versión consolidada de 22 de junio de 2014.

Véase igualmente el art. 3.2, b) y c) del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan (en España) las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) nº 1082/2006, modificado por el Reglamento (UE) nº 1302/2013.

86. Es importante recalcar que el planteamiento inicial de una AECT es fomentar la cooperación entre territorios limítrofes para la mejora del desarrollo económico armonioso de las economías de los miembros de la Unión. Tradicionalmente las AECT se han ocupado de gestionar programas o proyectos de cooperación cofinanciados por la UE, pero también pueden ahora realizar acciones de cooperación territorial sin contribución financiera de la UE (art. 7.3 Reglamento UE). La AECT es por tanto una persona jurídica independiente para la actuación transfronteriza. Hay que tener en cuenta que las entidades públicas no transfieren competencias a la AECT, sino que delegan en la AECT el ejercicio de ciertas competencias propias de las entidades participantes.

87. En los términos de dicha disposición: “Con carácter previo a la creación de una AECT, el futuro miembro español que pretenda participar en la misma presentará una solicitud dirigida a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas para la preceptiva autorización, acompañada...” del texto del convenio propuesto; los Estatutos propuestos; en su caso de la documentación acreditativa de la personalidad jurídica de los posibles miembros; la certificación que acredite la intención de participación de la entidad concernida en la AECT.

2.- La ejecución en el periodo 2021-2027 de un programa geográfico de Vecindad con Marruecos a través del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global, que se aplica con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2021, siendo su ámbito de aplicación material el señalado en su anexo II⁸⁸.

Este Instrumento debe apoyar la ejecución de la Política Europea de Vecindad, revisada en 2015 y refrendada por el Consejo en sus Conclusiones de 14 de diciembre de 2015, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio geográfico adecuado, y la ejecución de marcos de cooperación regional, como la cooperación transfronteriza, transnacional y marítima⁸⁹.

Destacamos en materia de “Prosperidad”:

“5. Crecimiento económico sostenible e integrador y empleo digno.

a) Respalda la iniciativa empresarial, en particular por medio de microfinanciación, el empleo digno y la empleabilidad mediante el desarrollo de capacidades y competencias, la educación y la formación profesional, la mejora de la plena aplicación de las normas laborales internacionales con inclusión del diálogo social y la lucha contra el trabajo infantil, las condiciones de trabajo en un entorno saludable, la igualdad de género, el salario digno y la creación de oportunidades, especialmente para los jóvenes y para las mujeres.

b) Respalda las trayectorias nacionales y locales de desarrollo con un máximo de resultados y efectos positivos en el plano social, reducir el riesgo de exclusión y marginación de determinados grupos, promover una fiscalidad y políticas públicas redistributivas justas, eficientes y sostenibles, y establecer y potenciar unos sistemas de protección social y de seguros sociales sostenibles; respalda los esfuerzos realizados a escala nacional e internacional en la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales.

c) Mejorar el entorno empresarial y de inversiones en el plano local y nacional, crear un entorno regulador propicio al desarrollo económico, apoyar a las empresas, en particular a las pymes y también a las empresas emergentes, las cooperativas, las empresas sociales y las mujeres empresarias a ampliar su negocio y crear empleo, respalda el desarrollo de una economía solidaria y mejorar la conducta empresarial responsable y la rendición de cuentas del sector privado.

88. Ver el citado Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021 (en adelante, Reglamento IVDCI), Anexos I y II.

89. Pfo. 27 del Reglamento IVDCI.

- g) Impulsar el potencial de las ciudades como focos de crecimiento sostenible e integrador y de innovación.
- h) Fomentar la cohesión interna territorial, social y económica, forjando vínculos más sólidos entre las zonas urbanas y rurales y facilitando el desarrollo tanto de los sectores creativos como de un sector turístico sostenible, como palanca para el desarrollo sostenible.
- p) Desarrollar y reforzar los mercados y sectores de forma que impulsen el crecimiento integrador, sostenible y resistente al cambio climático y el comercio justo, y reducir además la marginación socioeconómica de los grupos vulnerables...”.

3.- Y en el ámbito de las relaciones bilaterales hispano-marroquíes, la adopción de Acuerdos No Normativos entre las Ciudades de Ceuta y de Melilla con las provincias de Tetuán y de Nador, respectivamente, en los términos establecidos en la Ley española 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales⁹⁰.

Serían Acuerdos no constitutivos de obligaciones internacionales, pero que permitirían diseñar, como se hizo con Gibraltar en el marco del Foro tripartito de Diálogo de 2004 (previo a la adopción de la citada Ley de 2014), o en la actual fase transitoria del proceso negociador del Brexit y Gibraltar con los Memorandos de Entendimiento adoptados en noviembre de 2018⁹¹, un marco institucional de cooperación transfronteriza con entidades marroquíes próximas a las Ciudades de Ceuta y de Melilla, en ámbitos como la sanidad, la cultura, el comercio, el transporte, la protección del medio ambiente, el deporte, etc.

En los términos del art. 45 de la citada Ley, los proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán informados por el Servicio Jurídico respectivo del órgano u organismo público que los celebre, debiendo incluir la referencia

90. Definición contenida en el art. 2. c) de la citada Ley del «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.

91. Vid. bibliografía referida *supra* en Nota 14, y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Dir.), *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Ed. Dykinson, Madrid, 2023.

a «Reino de España» junto con la mención del signatario y remitirse una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de dichos acuerdos⁹². Los signatarios tendrán autonomía para decidir el procedimiento a seguir en su tramitación, en los términos del art. 46.

Y ello, teniendo en cuenta que, en un tiempo más lejano, las reivindicaciones territoriales marroquíes no han impedido la existencia desde la década de los noventa de un denso tejido de relaciones de cooperación entre las poblaciones vecinas a uno y otro lado de la frontera⁹³ (España/UE – Marruecos). De ahí que se siga demandando como necesaria una gestión fronteriza conjunta, más allá de los aspectos de seguridad, lo que requerirá el reconocimiento como interlocutores válidos, por su proximidad a las fronteras con Marruecos, de las autoridades de Ceuta y Melilla, en línea con la práctica que en materia de cooperación transfronteriza se viene desarrollando entre Andalucía-Norte de Marruecos.

BIBLIOGRAFÍA

- BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- CEPILLO GALVÍN, M. A., “Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: De la cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dir.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Fundación Municipal Universitaria del Ayuntamiento de Algeciras/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Las relaciones exteriores de Andalucía”, Presentación en CRUZ VILLALÓN, P./MEDINA GUERRERO, M. (Dir.) y PARDO FALCÓN, J. (Coord.), *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía*, 2012, en concreto, Vol. IV, pp. 3005-3015.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Las fronteras de la Unión – El *modelo europeo* de fronteras”, *RDCE*, año 6, mayo/agosto de 2002, pp. 305-308.

92. Arts. 47 y 48 de la citada Ley.

93. Vid. SEGARRA GESTOSO, M., “Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos” *Cuadernos de Estrategia* nº 91, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, CESEDEN, 1997, pp. 177-195.

- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 107/2006 de 19.10.2006.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 21/2012 de 23.03.2012.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 163/2011, de 20.12.2011.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “El contencioso territorial con España” en REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 369-408.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Gibraltar: ¿Un nuevo modelo de cooperación transfronteriza en el marco de la UE?”, *Tiempo de Paz. Perspectivas del Brexit*, nº 140 Primavera 2021, pp. 55-69.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Gibraltar after Brexit. Looking for a New and Imaginative Model of Cross-border Cooperation in the EU Framework”, *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, nº 4 (2020-2021), pp. 1-25.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., *España y Gibraltar tras el Brexit-Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2022.
- DESRUES T. y MORENO NIETO, J., “La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 79-80, 12/2007, pp. 247-264.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, *REDI*, vol. XLIX (1997), 1, pp. 304-307.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo”, *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 9-28.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. (Dir.) *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Madrid: Dykinson, 2023.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. “Ceuta y Melilla en la nueva relación de Vecindad y de Cooperación transfronteriza con Marruecos iniciada en 2022”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, 10, 2022, 1-36.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. “Ceuta y melilla: propuestas de cooperación transfronteriza europea en la nueva etapa de relación hispano-marroquí (2022)” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. et al. *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territo-*

- rios españoles en el norte de África*, Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla. Madrid: Instituto de Seguridad y Cultura, 2022, pp. 24-45.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017”. *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I: “Resultados prácticos del Foro de diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas”, en *Gibraltar y el foro tripartito de diálogo*, coord. por I. González García/ A. del Valle Gálvez, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 135-166.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005.
- HEREDERO DE PABLOS, Ma I. y OLMEDILLAS BLANCO, B., “Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea”, *Investigaciones Regionales*, 16, Sección Política Regional Europea, 2009, pp. 191-215.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., “La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13 (2007), pp. 125-160.
- IGLESIAS, M. y GUTIÉRREZ, C., “Mapa de la cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Experiencias de participación en diferentes programas y proyectos. Balance de resultados e identificación de buenas prácticas” en IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011.
- IZZO, M. y CONATO, D., *La cooperación transfronteriza de la Unión Europea*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), marzo, 2006.
- LÓPEZ BUENO, J. Ma., “Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos...o primos?”, *Papeles FAES*, nº 101 de 02.06.2009.
- LÓPEZ BUENO, J. Ma., “Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)”, en GARRIDO REBOLLEDO, V. (Coord.), *Política euromediterránea: el Mediterráneo tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Francisco de Vitoria, 2010, pp. 67-87.
- MARTÍN. I., “La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 137/2003.
- MARTÍN. I., “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 37, 2004, pp. 497-526.
- MARTÍN. I., “La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental”, Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.

- MARTÍN. I., “El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?”, *Real Instituto Elcano, ARI* nº 158/2008, de 04.12.2008.
- MARTÍN. I., “Las Autoridades locales en el Estatuto Avanzado UE-Marruecos”, Documento de Trabajo, Primer Foro de Autoridades Locales UE-Marruecos, Córdoba, 2-3 marzo 2010.
- MARTÍN. I., “Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avances? El principal éxito de la cumbre radica en su valor simbólico. Pero no se dotó de contenido al Estatuto Avanzado, no se involucró a la sociedad civil y concitó protestas sociales”, *AFKAR/IDEAS*, verano de 2010.
- MERCHÁN PUENTES, M^a. J., “El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”, *RDCE*, año 7, nº 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (última actualización: abril de 2014), 26 páginas.
- MORILLAS FERNÁNDEZ, A., “Unión por el Mediterráneo: Nuevo horizonte para el Proceso de Barcelona y los entes regionales” en DEL VALLE GÁLVEZ A. (Dir.) y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A./REMI NJIKI, M. (Coords.), *Inmigración y Seguridad - Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el Área del Estrecho*, Dykinson, 2012, pp. 331-348.
- MORILLAS FERNÁNDEZ A. y GALLARDO MARTÍNEZ, M., “La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad”, en GÓMEZ MORALES, J. (Coord.), *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad de Cádiz, 2008, pp. 118-128.
- NIETO FERNÁNDEZ, M^a I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003.
- PARDO CUERDO, J. L., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, nº 1, Madrid, 1995.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, novena edición, Madrid, 2003.
- PAVÓN PÉREZ, J. A., “El Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes” en *REDI*, vol. 48, nº 1, 1996, pp. 404-413.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales” en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.
- PÉREZ GONZÁLEZ M. y PUEYO LOSA, J., “Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional” en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Interna-*

- cional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 13-88.
- PUEYO LOSA, J., “Las competencias del Estado (II): El territorio terrestre y el espacio aéreo. Delimitación y régimen jurídico” en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, decimoséptima edición, Madrid, 2009.
- PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M^a T.; BRITO, W.; VENADE, N., *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissao de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004.
- REMIRO BROTONS, A., “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, *Estudios sobre la Constitución Española de 1978* (edición preparada por M. Ramírez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377.
- REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- RUIZ MIGUEL, C., “Cumbre UE-Marruecos: entre la divergencia política y la complicidad económica”, *Grupo de Estudios Estratégicos GEES*, Análisis nº 7614, de 11 de marzo de 2010, pp. 1-5.
- SEGARRA GESTOSO, M., “Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos” *Cuadernos de Estrategia* nº 91, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, CESEDEN, 1997, pp. 177-195.
- SOBRIDO PRIETO, M., “El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”, *REEI*, nº 8/2004.



CAPÍTULO 2

‘WEAPONISING MIGRATION’. CEUTA Y MELILLA EN LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS, SU REFORZAMIENTO ESTRATÉGICO COMO CIUDADES DE LA UE EN LA ORILLA SUR DEL MEDITERRÁNEO

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ ¹

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN. ESPAÑA-MARRUECOS, UNA RELACION BILATERAL DESEQUILIBRADA
- II. *WEAPONISING MIGRATION*. LECCIONES DE LA CRISIS DE CEUTA DE 2021, Y DEL CAMBIO ESPAÑOL SOBRE EL SAHARA, 2022. ¿PRECARIEDAD JURIDICO-INTERNACIONAL DE CEUTA Y MELILLA?
 1. Sobre el cambio de posición de España respecto al Sahara Occidental, 2022.
 2. Sobre las consecuencias para Ceuta y Melilla de los acontecimientos de 2021 y 2022
- III. ESTRATEGIAS A CORTO Y MEDIO PLAZO, REFORZAMIENTO DE LA UE EN LAS CIUDADES
 1. Ceuta y Melilla, ¿región ultraperiférica de la UE?
 2. Ceuta y Melilla, ciudades europeas de la orilla sur del Mediterráneo
- IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA CEUTA Y MELILLA CON LA UNIÓN EUROPEA

1. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Director, Centre of Excellence “Migration and Human Rights in Europe's External Borders”. Responsable del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’, Universidad de Cádiz (UCA). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez

RESUMEN : En las relaciones España-Marruecos existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. Se analizan diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Europea con estrategias a corto y medio plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho de Gibraltar.

El objetivo de consolidar a la UE en las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana debe ser permanente en la actuación española, especialmente tras la crisis de Ceuta de 2021, con la utilización de la inmigración masiva por Marruecos como arma diplomática contra España; y del posterior cambio español sobre el Sáhara Occidental de 2022. Estos acontecimientos confieren cierta precariedad jurídico-internacional a Ceuta y Melilla, dada la nula reacción española ante los graves incumplimientos marroquíes de las obligaciones internacionales.

En este trabajo se analizan estrategias a corto y medio plazo, como es el establecimiento de una región ultraperiférica europea, y especialmente se propone crear un estatuto específico en la UE adaptado a las necesidades de Ceuta y Melilla, como ‘Ciudades europeas de la costa sur del Mediterráneo’, realzando su condición de Ciudades UE de frontera Exterior en África, dado el carácter absolutamente único de sus circunstancias en el contexto europeo y mediterráneo.

PALABRAS CLAVE: Ceuta, Melilla, Unión Europea, Sáhara Occidental, Marruecos, Regiones ultraperiféricas, inmigración, frontera exterior, Frontex, crisis migratoria de Ceuta, Inmigración como arma, Derecho de la UE.

WEAPONISING MIGRATION. CEUTA AND MELILLA IN SPAIN-MOROCCAN RELATIONS. THEIR STRATEGIC STRENGTHENING AS EUROPEAN CITIES ON THE SOUTHERN SHORE OF THE MEDITERRANEAN

ABSTRACT : In Spain-Morocco relations, there is an imbalance in favour of Morocco in the territorial issues of the bilateral relationship. Various measures to consolidate and strengthen Ceuta and Melilla in the European Union are analysed, with short and medium strategies that take into account the interests of the cities and Spain in the Strait of Gibraltar Area and Region.

The objective of consolidating the EU in Spain's Cities, Islands and Rocks on the African coast must be permanent in Spanish action, especially after the Ceuta crisis of 2021, with Morocco's use of mass immigration as a diplomatic weapon against Spain; and the subsequent Spanish shift to Western Sahara in 2022. These events confer a certain international-legal precariousness on Ceuta and Melilla, given Spain's lack of reaction to Morocco's serious breaches of its international obligations.

In this paper, short and medium term strategies are analyzed, such as the establishment of a European outermost region, and especially it is proposed to create a specific statute in the EU adapted to the needs of Ceuta and Melilla, as 'European cities on the southern shore of the Mediterranean', enhancing their status as EU External Border Cities in Africa, given the absolutely unique nature of their circumstances in the European and Mediterranean context

KEYWORDS : Ceuta, Melilla, European Union, Western Sahara, Morocco, Outermost regions, immigration, external border, Frontex, Ceuta migration crisis, weaponising migration, EU law.

WEAPONISING MIGRATION. CEUTA ET MELILLA DANS LES RELATIONS HISPANO-MAROCAINES, LEUR RENFORCEMENT STRATÉGIQUE EN TANT QUE VILLES EUROPÉENNES DE LA RIVE SUD DE LA MÉDITERRANÉE

RÉSUMÉ : Dans les relations entre l'Espagne et le Maroc, il existe un déséquilibre en faveur du Maroc sur les questions territoriales dans la relation bilatérale. Différentes mesures visant à consolider et à renforcer Ceuta et Melilla dans l'Union européenne (UE) sont analysées, avec des stratégies à court et moyen terme qui tiennent compte des intérêts des villes et de l'Espagne dans la zone et la région du détroit de Gibraltar .

L'objectif de consolider l'UE dans les villes, les îles et les rochers de l'Espagne sur la côte africaine doit être permanent dans l'action espagnole, surtout après la crise de Ceuta de 2021, avec l'utilisation par le Maroc de l'immigration massive comme arme diplomatique contre l'Espagne; et le changement de position espagnol ultérieur sur le Sahara occidental en 2022. Ces événements confèrent à Ceuta et Melilla une certaine précarité juridico-internationale, étant donné l'absence de réaction espagnole aux graves violations des obligations internationales par le Maroc.

Dans cet article, des stratégies à court et moyen terme sont analysées, telles que la création d'une région ultrapériphérique européenne, et surtout il est proposé de créer un statut spécifique dans l'UE adapté aux besoins de Ceuta et Melilla, en tant que «villes européennes du côté sud de la Méditerranée», renforçant leur statut de villes frontalières extérieures de l'UE en Afrique, compte tenu de la nature absolument unique de leur situation dans le contexte européen et méditerranéen.

MOTS CLÉS : Ceuta, Melilla, Union européenne, Sahara Occidental, Maroc, régions ultrapériphériques, immigration, frontière extérieure, Frontex, crise migratoire de Ceuta, l'immigration comme arme, Droit communautaire.

I. INTRODUCCIÓN. ESPAÑA-MARRUECOS, UNA RELACION BILATERAL DESEQUILIBRADA

Se ha calificado de diversas formas las relaciones de vecindad España-Marruecos (‘extraño vecino’², ‘vecinos alejados’³, ‘vecino inquietante’⁴, ‘vecindad cautelosa’⁵...). En general podemos decir que se trata de unas *relaciones de vecindad desconfiadas*. En cualquier caso, cuando se trata de cuestiones relativas a la relación de vecindad entre los Estados español y marroquí⁶, hay una constante que se repite, la de que las cuestiones territoriales directas (Ciudades, Islas y Peñones) o indirectas (Sáhara) surgen tarde o temprano en las extensas relaciones sociales, económicas, institucionales y políticas entre nuestros países. Esto afecta al conjunto de la relación bilateral, le confiere inestabilidad e inseguridad a la relación de vecindad.

Hay numerosas razones que llevan a la afirmación de que la relación puramente bilateral de vecindad entre España y Marruecos es una relación desequilibrada en favor de Marruecos, desigual siempre que se tocan los temas territoriales⁷.

Esta desigualdad parte desde los mismos territorios de convivencia y contacto. España nunca ha querido encarar explícitamente y sin complejos los problemas directos e indirectos que comporta la reclamación marroquí sobre Ceuta y Melilla. Las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) de 2011, 2013 y 2017 no mencionan el problema. Así la ESN de 2013 no hace referencia a Marruecos, ni al Estrecho, Ceuta o Melilla, sólo refiriéndose al entorno estratégico del “Medi-

2. OTAZU, J. *Marruecos, el extraño vecino*, Ed. Catarata, Madrid, 2ª edición, 2022. También se refiere a Marruecos como “El vecino complicado” en su Capítulo 15.

3. CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.

4. VALENZUELA, J. – MASEGOSA, *La última frontera. Marruecos, el vecino inquietante*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1996.

5. DRIOUCH, N. *La vecindad cautelosa. Las relaciones hispano-marroquíes desde el fallecimiento de Hassan II hasta la abdicación de Juan Carlos I*, Ed. Diwan Mayrit, Madrid, 2021.

6. Puede verse el excelente análisis de conjunto de la relación bilateral en AMIRAH FERNANDEZ, H. (Coord.), *Relaciones España-Marruecos*, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015.

7. DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 66/2021 – 13.07.2021.

terráneo”. Si bien en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 se anuncia un Plan global de Seguridad para Ceuta y Melilla⁸, que no será público ⁹.

En cambio, Marruecos mantiene explícito su irredenta reclamación por las “ciudades ocupadas e islas expoliadas” al norte del Reino. Este objetivo nacional permanente se persigue con constancia, claridad y estrategias proactivas. España, en cambio, tiene el objetivo estático de mantener el *statu quo* de las Ciudades, Islas y Peñones. Por lo que nos encontramos con que, históricamente, es Marruecos siempre quien toma la iniciativa en los temas territoriales (sea sobre las Ciudades como objeto de reclamación activa a España, sea sobre la marroquinidad del Sáhara), marcando directa o indirectamente las crisis, los tiempos, el campo y reglas de juego.

No debe olvidarse además que como Estado democrático, España tiene limitaciones internas y externas (principios de Estado de Derecho, transparencia y respeto del Derecho Internacional), aparte de características identitarias que limitan su margen de acción (reluctancia de la opinión pública a conflictos territoriales exteriores y con Marruecos; la falta de unidad en los partidos políticos respecto a la acción exterior española, tendencia a evitar acciones asertivas sobre los territorios reclamados para evitar incomodar al vecino).

En esta dinámica, Marruecos se encuentra objetivamente en posición de ventaja sobre los temas territoriales objeto de reclamación directa o indirecta. Además, esto puede utilizarlo con otros intereses o fines exteriores. Incluso se permite valerse de su posición de ventaja con planteamientos no democráticos y no respetuosos con el Derecho Internacional, campo en el que en ocasiones cuenta con el apoyo directo de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, como son Francia y Estados Unidos.

Si este es el marco de la relación bilateral en su dimensión territorial, en mi opinión España debe buscar elementos para compensar sus limitaciones estructurales de actitud, objetivos y estrategias en el área del Estrecho respecto a Marruecos. Quizás una mayor presencia estructural de la UE en las Ciudades,

8. En el marco de la prevención y respuesta de España ante estrategias híbridas, según indicó el Director de Gabinete de Presidencia del Gobierno, Sr. D. I. Redondo, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, núm. 70 de 2021, sesión 6 del jueves 27 de mayo de 2021, en pág. 9. Sobre las amenazas y estrategias híbridas de Marruecos sobre Ceuta y Melilla, puede verse el Informe de BAQUÉS, J. – TORRES, M. R. – JORDÁN, J.- COLOM, G., *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Observatorio de Ceuta y Melilla – Instituto de Seguridad y Cultura, Noviembre de 2021.

9. “El Gobierno no piensa publicar el plan de seguridad para Ceuta y Melilla”, *Europapress* 10.04.2022.

Islas y Peñones puede compensar el desequilibrio existente, de forma que la UE se convierta en componente esencial de la respuesta española, integrando las instituciones, políticas y acciones de la UE en la posición de España respecto a las reclamaciones marroquíes en la costa africana y otras temáticas vinculadas, como es claramente la cuestión del Sáhara Occidental.

Nuestro argumento no es tanto forzar artificialmente a la UE a incorporarse o involucrarse en estas delicadas cuestiones, sino de extraer todas las consecuencias de que España, como Estado miembro, aplica y es garante del Derecho de la Unión en todos sus territorios. Es el Estado que debe garantizar que los valores democráticos y derechos humanos de la UE se protegen y respetan en el área del Estrecho. En definitiva, se trata de asumir la realidad completa de que España es el único Estado de la UE con soberanía, jurisdicción y control en el área del Estrecho.

II. *WEAPONISING MIGRATION*. LECCIONES DE LA CRISIS DE CEUTA DE 2021, Y DEL CAMBIO ESPAÑOL SOBRE EL SAHARA, 2022. ¿PRECARIEDAD JURIDICO-INTERNACIONAL DE CEUTA Y MELILLA?

Este desequilibrio consustancial a las relaciones España-Marruecos que comentamos, se ha confirmado en 2021 y 2022.

Principalmente hay que destacar que en Mayo de 2021 tuvo lugar la avalancha migratoria sobre Ceuta, de 10.000 – 12.000 personas, de las cuales aproximadamente 1.200- 1.500 eran menores. Por otra parte, en Marzo de 2022, hemos tenido la mayor avalancha en un solo día a Melilla, con 2.500 personas¹⁰.

Se trató en ambos casos de la utilización abierta por Marruecos de la inmigración masiva como instrumento o arma de presión para obtener un cambio en la posición de política exterior española. Esto ha sido etiquetado con la muy ilustrativa expresión “*Weaponising Migration*”¹¹. El contexto era el de unas relaciones bilaterales en situación de bloqueo y crisis provocada por Marruecos, desde diciembre de 2020, y agravadas con la atención hospitalaria en España del Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática, Brahim Ghali, en 2021.

10. “Melilla sufre el mayor salto a la valla de su historia: 2.500 inmigrantes de los cuales logran pasar casi 500” *El Mundo*, 02.03.2022.

11. “King Muhammad of Morocco weaponises migration-He wants Spain to accept Morocco’s occupation of Western Sahara”, *The Economist*, 22.05.2021; “Morocco Is Weaponizing Migration to Punish Spain on Western Sahara”, *WPR- World Politics Review*, 21.05.2021.

Finalmente, la forzada presión marroquí culminó en una victoria diplomática sobre España, que efectivamente varió estructuralmente su posición histórica sobre el Sáhara Occidental, para redireccionarla expresamente en favor de Marruecos¹². Ello tuvo lugar con la declaración española sobre el Sáhara, mediante carta del Presidente español al rey Mohamed VI, conocida el 19 de marzo de 2022, tras ser desvelada por la Casa real marroquí¹³.

1.- Sobre el cambio de posición de España respecto al Sahara Occidental.

Varias ideas son destacables de los hechos de 2021 y especialmente de 2022 :

- La Decisión del Presidente español sobre el Sáhara es un acto de Estado, y constituye una de las decisiones estratégicas más importantes adoptadas en la política exterior de la democracia.
- Esta actuación no estaba prevista en la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024, adoptada menos de un año antes, el 17.04.2021¹⁴ por el mismo Gobierno, conforme a las previsiones de la Ley de Acción Exterior¹⁵.
- No se conoce aún la motivación, pues la importantísima decisión se ha tomado de forma opaca sin respetar procedimientos diplomáticos formales básicos, mediante un acto de Estado no habitual, una carta del Presidente español al rey de Marruecos solicitándole audiencia, sin consultar a la opo-

12. La posición tradicional española hacía referencia al “compromiso firme con la búsqueda de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de la Carta de las Naciones Unidas”, nos recuerda el Informe Elcano *cit. Relaciones España-Marruecos*, al tratar la postura oficial española, en p. 128.

13. En puridad, se trató de una carta del Presidente de Gobierno solicitando audiencia al Rey Mohamed VI. La carta, hecha pública por el rey de Marruecos, puede verse completa en *El País* de 30.03.2022, “Sánchez defiende el giro sobre el Sáhara como “un paso más” ante “un conflicto enquistado”- El presidente pide que se valore la “complejidad” de la relación con Marruecos. PP, Vox y partidos de izquierda descalifican la ruptura unilateral de una política de Estado”. <https://elpais.com/espana/2022-03-30/sanchez-defiende-el-giro-sobre-el-sahara-como-un-paso-mas-ante-un-conflicto-enquistado.html> .

14. En esta Estrategia se señalaba únicamente que una iniciativa concreta en este periodo 2021-2024 sería el “Impulso a los esfuerzos de la ONU para alcanzar soluciones políticas en el Sáhara Occidental”, como eje regional de acción. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/270421-enlace-exteriores.aspx> .

15. Conforme a lo previsto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, «BOE» núm. 74, de 26/03/2014.

- sición ni las instituciones y organismos del Estado. Ni pasar por Cortes.
- El Gobierno mantuvo en un principio que no existía ningún cambio en la posición española ¹⁶. Sin embargo, todos los actores, dentro y fuera de España (partidos políticos, Congreso, RASD, Marruecos y Argelia), lo han percibido como un cambio radical, y también inesperado. Posteriormente el Gobierno admitió que era un cambio, argumentando su necesidad por la nueva situación¹⁷. Se han avanzado ciertos razonamientos para una justificación legal –como una presentación parcial e interesada de las Resoluciones del Consejo de Seguridad ONU sobre el Sáhara¹⁸–, en una línea de teorización *ex post facto* de las razones estratégicas de esta decisión.
 - El cambio de marzo de 2022 en la posición española sobre el Sáhara Occidental es objetivamente contrario al Derecho Internacional, como se ha destacado en el marco de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales¹⁹. En efecto, el cambio de posición de España en favor de Marruecos incumple con el marco jurídico establecido por Naciones Unidas, que reconoce el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí con un referendo, y para eso se creó una misión de cascos azules que aún está en el Sáhara. Pero Marruecos quebrantó este marco en 2007 al rechazar el referendo acordado y plantear únicamente la integración en el Estado marroquí, con una fórmula regional de la que se desconocen los detalles, absorción que ahora España apoya. Como ha afirmado la jurisprudencia europea e internacional reiteradamente, el Sahara es un territorio internacionalizado y no forma parte del Reino de Marruecos.²⁰

16. “es una opción política que no representa un “giro copernicano” en la posición del Gobierno de España sobre el conflicto (...). No es un cambio “histórico”, señala el expresidente de Andalucía Manuel Chaves, en la Tribuna “Una opción política para el Sahara”, *Diario de Sevilla*, 29.03.2022. “El PSOE niega en su argumentario interno haber cambiado de posición respecto al Sáhara” *Eldiario.es*, 21.03.2022.

17. “El PSOE sostiene que en el cambio de posición sobre el Sahara no hay “traición”, sino “responsabilidad” y “liderazgo”, *La Vanguardia*, 08.06.2022.

18. Un ejemplo puede verse en LLORENTE, A., “Autonomía y ‘realpolitik’ para el Sáhara”, *Política Exterior*, Mayo/junio 2022, pp. 126-ss, en p. 136.

19. Puede consultarse la web de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-AEPDIRI, en *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales* nº 10, 2022, Documentación II, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9558> , y en <https://www.aepdiri.org/index.php/actividades-aepdiri/declaracion-sahara>.

20. El último pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la Sentencia de 29 de Septiembre de 2021, T-344/19 y T-356/19, Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Rio de Oro (Frente Polisario) c. Consejo.

- No parecen haberse previsto todas las consecuencias regionales de una decisión de este calado, particularmente por lo que hace a Argelia; y que ha llevado a este país como reacción a suspender el Acuerdo de amistad y cooperación²¹, entre otras muchas medidas inamistosas y de interrupción de relaciones comerciales e institucionales, con el trasfondo de la dependencia del gas argelino, que ha abierto otro frente de consecuencias inesperadas. El Gobierno español ha, incluso, llegado a atribuir la crisis con Argelia a su proximidad a la Federación rusa²².
- Expresamente se ha motivado que el cambio se ha producido por la necesidad de superar una situación de crisis coyuntural, sacrificando una posición estable de 46 años de carácter estructural. En este sentido, el posterior acuerdo contenido en la Declaración Conjunta de 7 de abril de 2022, de 16 puntos²³, va referido a restablecer el *statu quo ante* de la crisis creada por Marruecos, con lo que se ha obtenido una normalización coyuntural en las relaciones bilaterales, con fuertes expectativas de cooperación futura²⁴. Pero tras la crisis creada por el mismo Marruecos, tanto el Estado marroquí como sus ciudadanos también necesitaban poner fin a la situación, dadas, por ejemplo, las negativas consecuencias de la prohibición de conexiones vía marítima desde puertos españoles.

21. “Argelia suspende el tratado de amistad y cooperación con España por su “injustificable” postura sobre el Sáhara- Afea el respaldo del Ejecutivo de Sánchez a una “fórmula ilegal e ilegítima” de autonomía planteada desde Rabat”, *RTVE.es*, 08.06.2022.

22. “Calviño vincula la ruptura de las relaciones con Argelia a su “alineamiento” cada vez mayor con Rusia”, en *RTVE.es*, 13.06.2022, <https://www.rtve.es/noticias/20220613/calvino-vincula-ruptura-argelia-alineamiento-rusia/2383725.shtml> .

23. “Pedro Sánchez y Mohamed VI inician una nueva etapa en las relaciones entre España y Marruecos” <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2022/070422-sanchez-marruecos.aspx>. La Declaración “Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos”-- Declaración Conjunta de 07 de Abril de 2022, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/070422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf>. Estos textos en sus versiones en español y francés están recogidos en *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales*, nº 10, 2022, Documentación I, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9556> .

24. Para NUÑEZ VILLAYERDE, J., se busca “Una etapa en la que, idealmente, España espera obtener la garantía marroquí de una estrecha colaboración en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo yihadista, así como en el control de los flujos migratorios irregulares, con el añadido, más relevante aún, de que abandone sus reivindicaciones soberanistas sobre Ceuta, Melilla y el resto de los territorios españoles en África”, aunque subraya los interrogantes y falta de garantías que plantea Marruecos para cumplir sus compromisos, en “Sahara Occidental: fin de la ficción, ¿principio de la realidad?”, *Blog del Real Instituto Elcano*, 21.03.2022.

- En conjunto, el cambio expreso de posición realizado por España sobre la cuestión del Sáhara Occidental, conflictivo y neurálgico tema de la política exterior del Estado, según todos los indicios, tiene características de una decisión adoptada sin sentido estratégico profundo, con ribetes de provisionalidad e improvisación en su preparación, consultas previas, explicación posterior y cálculo de consecuencias y de escenarios positivos y negativos para España a resultas de este giro. Se trata del abandono de la posición española mantenida durante 46 años sobre este conflictivo y neurálgico tema de la política exterior del Estado, para ahora apoyar España la integración del Sáhara Occidental en el Reino de Marruecos, bajo su completa soberanía; una decisión que no se ha incardinado en un plan estratégico diseñado y acordado previamente hacia la región del Magreb. Y que ha provocado una abrupta ruptura diplomática y comercial con Argelia²⁵, con perjuicio económico directo multimillonario a empresas españolas²⁶.
- Marruecos puede interpretar el cambio como una gran victoria sobre España, pues tras provocar agria crisis, retirar embajadora en Madrid y utilizar avalanchas migratorias contra Ceuta, ha obtenido el resultado buscado: España al cabo ha reconocido legitimidad a la vía regional no supervisada por ONU dentro de la soberanía marroquí, sin referendo²⁷. La especial responsabilidad internacional de España y su cambio ahora con el Sáhara significan mucho para Marruecos, ya que puede hacer valer ante Estados europeos, latinoamericanos o africanos, por ejemplo, que la antigua metrópoli apoya que el territorio saharaui se integre en Marruecos bajo su soberanía.
- A todo esto se une, un año después, el balance de los magros resultados obtenidos para España de la cooperación prevista con Marruecos en la hoja de ruta de abril de 2022, en los puntos confirmados y desarrollados luego en la Declaración Conjunta de la XII Reunión de Alto nivel celebrada en

25. “El giro sobre el Sáhara desequilibra la relación comercial de España con el Magreb - Las exportaciones a Marruecos superan los 10.000 millones, mientras las ventas a Argelia se desploman más del 90% “, *El País*, 30.01.2023.

26. “Los exportadores a Argelia se constituyen en asociación y avanzan en su demanda al Estado”, *El Confidencial*, 10.05.2023. “Empresas españolas en Argelia preparan una reclamación patrimonial contra el Estado por los daños del giro en el Sáhara”, *El Independiente*, 16.02.2023.

27. “España toma partido por Marruecos en el conflicto del Sáhara- Rabat da por cerrada la crisis después de que Sánchez calificara la propuesta de autonomía marroquí como la “más seria, realista y creíble” para resolver el conflicto”, *El País*, 18.03.2022..

febrero de 2023, como la apertura de las aduanas comerciales en Ceuta y en Melilla ²⁸.

2.- Sobre las consecuencias para Ceuta y Melilla de los acontecimientos de 2021 y 2022

Independientemente de la decisión española sobre el Sáhara, hay para Ceuta y Melilla unas consecuencias objetivas de la crisis y su resolución, entre las que pueden destacarse:

- Marruecos con la utilización del arma migratoria hacia Ceuta y Melilla en las crisis de 2021 y de 2022, admitió la intencionalidad real de presionar a España para que variara su línea de política exterior respecto al Sáhara, si bien en los primeros momentos el Gobierno marroquí atribuyó a otras causas la avalancha de 12.000 personas en Ceuta²⁹.

La utilización del arma de migración masiva contra España fue una novedad por el carácter explícito de su vinculación al tema del Sáhara y a la voluntad de hacer variar la posición de Estado de España mantenida ininterrumpidamente durante decenios. En palabras de Fernández Molina:

“España (...) fue el mayor damnificado de la agresiva estrategia de presión con la que Marruecos intentó multiplicar su victoria en Washington. Una victoria que provocó una profunda crisis bilateral y cuya novedad más notoria fue el uso abierto, sin precedentes por su explicitud, del “arma de migración masiva” en la frontera de Ceuta en mayo de 2021”³⁰.

28. XII Reunión de alto nivel Marruecos-España, 1-2 febrero 2023, Declaración conjunta, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2023/020223-Declaracion-Espana-Marruecos.pdf>. Puede verse, por ejemplo una valoración en R. GONZÁLEZ, “Deslucida RAN entre España y Marruecos para abrir una nueva etapa”, *Política Exterior*, febrero de 2023.

29. “Marruecos afirma que la entrada masiva en Ceuta se debe al cansancio de su policía tras Ramadán”, *El Confidencial*, 20.05.2021, https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-05-20/marruecos-afirma-que-la-entrada-masiva-en-ceuta-se-debe-al-cansancio-de-su-policia-tras-ramadan_3091235/.

30. FERNÁNDEZ MOLINA, I. “Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?”, *Política Exterior*, Enero/Febrero 2022, pp. 94-99, en p. 99.

- Se trató de una injerencia y una violación de los Tratados con España, en particular del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 4 de Julio de 1991, que establece el marco general de relación bilateral. La mayoría de los Principios Generales de la relación establecidos en el Tratado fueron violados por Marruecos (Respeto a la legalidad internacional, Igualdad soberana, No intervención en los asuntos internos, Arreglo pacífico de controversias, Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas, Diálogo y comprensión entre culturas y civilizaciones)³¹.
- El dato quizás más importante de la crisis es que esta injerencia y violación del Tratado básico para la relación bilateral, no tuvo reacción de España como respuesta o contramedida, dejando la violación sin consecuencias ni exigencias de responsabilidades a Marruecos por el incumplimiento de sus obligaciones. España no denunció la violación del Tratado ni de otras normas internacionales de derechos humanos. Tampoco activó como no lo hizo antes Marruecos los mecanismos de consultas y reuniones previstos en el Tratado y en las numerosas instituciones de Diálogo Político entre ambos países³².

Tampoco hizo valer España los Tratados de la Unión con Marruecos, ni recabó a las instituciones UE su apoyo ante la intimidación migratoria -como sí lo haría luego España al buscar el apoyo expreso de la UE en el subsiguiente conflicto comercial con Argelia-. España pudo haber utilizado abiertamente la explícita condena del Parlamento Europeo a Marruecos, que dejó a este país en una situación internacional muy delicada, especialmente en atención a la utilización de 1.200 niños para migratoriamente presionar al Estado vecino ³³.

31. Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, el 4 de julio de 1991, *BOE* núm. 49, de 26 de febrero de 1993, puede verse en DEL VALLE GÁLVEZ A. - DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. A. (Eds.) *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013, pp. 18-25.

32. Ver por ejemplo, TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., “El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018. Contexto y resultados”, *Paix et Sécurité Internationales*, 2018 nº 6, pp. 163-179. <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/4885>

33. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP), que puede consultarse en *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales* nº 10, 2022, Documentación III, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9559> .

- Marruecos puede extraer como conclusión que no ha habido consecuencias jurídicas ni políticas negativas, pese a la violación de sus obligaciones internacionales hacia España. El resultado de la crisis y la presión mantenida con objetivos claros y con los medios, legales o ilegales, puestos al servicio del objetivo, ha conseguido hacer cambiar a la antigua metrópoli en su histórica posición³⁴. Esto puede ser un pésimo precedente para Ceuta y Melilla.
- La Declaración común tras la visita del Presidente P. Sánchez a Rabat el 7 de abril de 2022 no es un Tratado, ni comporta obligaciones jurídicas para Marruecos. Con todo, en la Declaración hay algunos puntos que España interpreta que son garantía de la integridad de Ceuta y Melilla y de no repetición de nuevas olas migratorias hacia las Ciudades Autónomas, o de apertura de aduanas en las dos ciudades. Pero, en estos términos, ni son mencionadas Ceuta y Melilla, ni constan expresamente estos acuerdos formalmente por escrito en la Declaración Común; y todo apunta a que se trata de seguridades verbales, muy probablemente de interpretaciones que hace España de los ambiguos o indeterminados términos del Acuerdo.
- La aplicación práctica de los acuerdos de la Declaración Común no parece que sea muy efectiva, transcurrido más de un año desde su adopción. Ni

El Punto 1 de la Resolución del PE es muy explícito: “1.- Expresa su rechazo a la utilización por parte de Marruecos de los controles fronterizos y de la migración y, en particular, de menores no acompañados, como medio para ejercer presión política contra un Estado miembro de la Unión; lamenta, en particular, que niños, menores no acompañados y familias hayan participado en el cruce masivo de la frontera entre Marruecos y la ciudad española de Ceuta, poniendo en peligro evidente sus vidas y su seguridad; lamenta la escalada en la crisis política y diplomática, que no debería poner en peligro ni las relaciones estratégicas, pluridimensionales y privilegiadas de vecindad entre el Reino de Marruecos y la Unión y sus Estados miembros ni la cooperación sostenida, basada en la confianza, en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos y el tráfico de estupefacientes, la migración y las políticas comerciales; considera que los desacuerdos bilaterales entre socios cercanos deben abordarse mediante el diálogo por canales diplomáticos; pide que se apacigüen las tensiones recientes y que se restablezca una asociación constructiva y fiable entre la Unión y Marruecos; reitera su apoyo a seguir avanzando en esta relación basada en la confianza y el respeto mutuos; insta a Marruecos, a este respecto, a que respete su compromiso arraigado en favor de una cooperación reforzada en materia de gestión de fronteras y movilidad migratoria, en un espíritu de cooperación y diálogo; hace hincapié en la importancia que reviste reforzar la asociación entre la Unión y Marruecos, que debe tener en cuenta las necesidades de ambas partes de manera equilibrada y equitativa”.

34. “Marruecos saborea el “giro histórico” de España en el Sáhara Occidental”, *Niusdiario.es*, 08.04.2022.

se ha reabierto la aduana comercial de Melilla, cerrada en 2018³⁵, ni se ha abierto una nueva en Ceuta, inscritas según España en la plena normalización de la circulación de personas y mercancías ³⁶. Los Comités que se refieren en la Declaración han comenzado a reunirse en esta “nueva etapa” en las relaciones entre España y Marruecos³⁷, si bien la mayoría ya se constituyeron y funcionaban efectivamente hace 20 años, antes de la crisis provocada por Marruecos a partir de 2020. Los dramáticos incidentes de junio de 2022, donde la policía marroquí impidió brutalmente el paso de inmigrantes a Melilla, con un balance de más de 30 muertos, confirman que Marruecos mantiene ahora una voluntad de cooperar con España en los temas migratorios, aunque el coste es inadmisibile para un Estado democrático de la UE como España ³⁸.

En conjunto, las lecciones a deducir de 2021 y 2022 pueden ir en el sentido de que el desequilibrio bilateral existe, y que aún se incrementa en favor de Marruecos en la relación bilateral. El precedente de la utilización del arma de migración masiva contra España puede en el futuro repetirse o verse acompañado de otro tipo de presiones (cooperación judicial, policial, antiterrorista, por ejemplo).

35. “Marruecos, el “socio fiable” de España que no cede ni un palmo en sus intereses. La diplomacia marroquí ha obtenido en el último año concesiones históricas del Gobierno español, sin ofrecer contrapartidas relevantes”, *El País*, 15.07.2022. “Melilla: Cuatro años con la aduana comercial cerrada”, *El Faro de Melilla*, 01.08.2022. “Sin noticias de la reapertura en la aduana comercial de Melilla”, *El Confidencial*, 05.08.2022. “Marruecos ignora sus compromisos para abrir las aduanas de Ceuta y Melilla - España insiste a Rabat en que cumpla uno de los principales acuerdos alcanzado hace más de un año, tras la reconciliación de ambos países por el cambio de postura español sobre el Sáhara Occidental”, *El País*, 10.05.2023.

36. “La plena normalización de la circulación de personas y de mercancías se restablecerá de manera ordenada, incluyendo los dispositivos apropiados de control aduanero y de personas a nivel terrestre y marítimo”, punto 3 de la Declaración común.

37. “El Gobierno arranca las negociaciones para delimitar la frontera marina con Marruecos”, *ElDiario.es*, 13.06.2022.

38. “Marruecos/España: horribles muertes de migrantes en la frontera de Melilla-Es necesario investigar a fondo, preservar las pruebas y garantizar un trato digno a las víctimas”, *Human Rights Watch*, 30.06.2022. “La ONU pide a España y Marruecos investigar la muerte de los migrantes que intentaron cruzar la valla de Melilla”, *Publico.es*, 28.06.2022. “La historia trágica de una frontera sin derechos. En el análisis de lo que sucedió en la valla de Melilla se impone una reflexión como país sobre el modelo de políticas migratorias y de control de fronteras que queremos ejercer”, Estrella Galán, *El País*, 06.08.2022.

Por lo anterior, mantenemos la posición de que este desequilibrio podría corregirse con el apoyo e incorporación decidida de la UE en la relación bilateral. Con ello se pasaría de un terreno bilateral, muy cómodo para Marruecos, a otro multilateral que nos conviene por reforzamiento y solidez de nuestra posición.

Hay indicios de que este objetivo es de interés para España, pues durante la crisis migratoria de Ceuta de Mayo de 2021, la UE tuvo una actitud muy firme de apoyo a España, considerando que se trataba de una violación de las fronteras europeas y un chantaje al conjunto de la UE y a uno de sus Estados, exigiendo el respeto de la legalidad internacional y la inmediata restitución de los controles fronterizos³⁹. Marruecos intentó ostensiblemente que la UE no se constituyera en parte, reafirmando el carácter bilateral de la crisis con España. La reacción marroquí parece confirmar la necesidad, por tanto, de una estrategia en la que España incardine a la UE más directamente en las cuestiones territoriales bilaterales.

En suma, la cesión de España en un tema territorial absolutamente vital para Marruecos, y el sacrificio de principios y valores esenciales de la democracia española para remontar una crisis coyuntural, es un precedente legal de riesgo para las Ciudades. Hay precariedad para Ceuta y Melilla ante eventuales futuras presiones e incumplimientos de Marruecos, en la medida en que España en 2021 y 2022 no ha activado las garantías jurídico internacionales y mecanismos institucionales que proporcionan los tratados bilaterales hispano-marroquíes, y otros tratados internacionales o europeos.

Por todo lo anterior, nuestras propuestas van en el sentido de reforzar la posición institucional y jurídica de las Ciudades Autónomas, con medidas a corto, medio y largo plazo.

III. ESTRATEGIAS A CORTO Y MEDIO PLAZO, REFORZAMIENTO DE LA UE EN LAS CIUDADES

Como estrategias inmediatas, a corto, medio plazo y largo plazo, se propone reforzar el estatuto de las Ciudades en el marco de la UE. Esto puede conseguirse por varias vías que se analizan a continuación.

39. “Rabat intenta evitar un pulso con la Unión Europea, su mayor socio comercial - La entrada en Ceuta de más de 8.000 migrantes indocumentados ha despertado una solidaridad sin precedentes de Bruselas con Madrid frente a Marruecos”, *El País*, 10.06.2021.

Se trata de hacer propuestas para las Ceuta y Melilla como región ultraperiférica de la UE, y como Ciudades UE de frontera exterior europea, específicamente como *Ciudades europeas en la orilla sur del Mediterráneo*.

1.- Ceuta y Melilla, ¿región ultraperiférica de la UE?

La categoría de regiones ultraperiféricas de la UE va referida a una serie de territorios, alejados del continente europeo, que tienen reconocido un estatuto jurídico especial. Pese a formar parte de la UE y aplicarse el Derecho europeo, existe cierta adaptación a estos territorios de las políticas y acciones comunitarias, debido a los condicionantes y perjuicios que causa la gran lejanía geográfica de estas regiones.

La regulación está prevista en Derecho originario de la UE, y los territorios se mencionan *eo nomine* en el articulado del Tratado: Guadalupe, la Guayana Francesa, la Reunión, Martinica, Mayotte y San Martín (Francia), las Azores y Madeira (Portugal) y las islas Canarias (España).

Las bases jurídicas de esta especial condición de los territorios, las tenemos en los Artículos 349⁴⁰ y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴¹.

40. Artículo 349: “Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.”

41. Artículo 355 : “Además de las disposiciones del artículo 52 del Tratado de la Unión Europea relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, se aplicarán las disposiciones siguientes: 1. Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349. (...).

Es de interés *a futuro* la idea de que cada Ciudad Autónoma, o el conjunto de las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana, se cataloguen jurídicamente como Región ultraperiférica de la UE. Permitiría su consideración especial y particular en el ámbito del Derecho de la UE y de sus políticas aplicables a las Ciudades.

Lo aconsejable quizás sería que todos los territorios de España en África, Ciudades, Islas y Peñones, se etiquetaran como una única región ultraperiférica. Esto daría un estatuto común europeo a los diferentes territorios, pese a que internamente puedan ser completamente diferenciados en su régimen jurídico.

Existen, sin embargo, problemas de envergadura para que esta posibilidad sea viable en el corto plazo. Hay dudas para la consideración de Ceuta y Melilla como regiones ultraperiféricas, y los analistas subrayan por ejemplo la ausencia de verdadera lejanía del continente (ninguna región se encuentra a menos de 1.000 kms), y su exiguo territorio. Además, la UE en su estrategia hacia estas regiones subraya la necesidad de interactuar y relacionarse comercial y económicamente con el entorno, lo que en el caso de Ceuta y Melilla no es evidente por las frecuentes crisis hispano marroquíes en un contexto de permanente reclamación territorial ⁴².

Pero el principal problema para la inclusión de Ceuta y Melilla en esta categoría es su regulación por Derecho Originario, ya que sería necesaria una modificación de los Tratados, y por lo tanto una Conferencia intergubernamental previa de los Estados Miembros que aceptara esta incorporación *eo nomine* de Ceuta, Melilla, peñones e islas, al ahora Artículo 349 TFUE. En efecto, cualquier alteración del estatuto de las regiones ultraperiféricas ya constituidas se limita a las danesas francesas o neerlandesas (Art. 355.6 TFUE).

Este inconveniente ha sido aceptado política e institucionalmente, por lo que se ha venido solicitando el reconocimiento de una situación “*equiparable*” a la de las regiones ultraperiféricas europeas.

En nuestra opinión, la opción de búsqueda de un régimen “*equiparable*” a las regiones ultraperiféricas es un poco difusa, probablemente indicando el deseo de que sean de aplicación a las Ciudades ciertas medidas especiales en algunas

6. El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 1 y 2. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión”.

42. La actual estrategia de la Comisión fue hecha pública el 03.05.2022, “La nueva estrategia de la Comisión para las regiones ultraperiféricas de la UE da prioridad a las personas y libera su potencial”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2727.

políticas de la UE. Pero, por ejemplo, la inmigración no parece constituir uno de los problemas esenciales tradicionales de las regiones ultraperiféricas europeas. Quizás merece la pena intentar expresamente en positivo obtener un estatuto de nueva planta, amoldado a las Ciudades, como veremos seguidamente.

No obstante, el incorporar las Ciudades, Islas y Peñones al listado de regiones ultraperiféricas europeas puede tenerse en cuenta como política y estrategia de cara a la próxima apertura de un proceso de reforma de los Tratados, quizás en el contexto del debate actual sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa, y la eventual convocatoria de una CIG-Conferencia Intergubernamental para tratar sobre la reforma de los Tratados, como ha solicitado el Parlamento Europeo⁴³.

2.- Ceuta y Melilla, Ciudades Europeas de la orilla sur del Mediterráneo

Nuestra opción principal sería la de que Ceuta y Melilla obtengan un estatuto específico y *ad hoc*. La razón es el carácter absolutamente único de sus circunstancias en el contexto español, europeo y mediterráneo. Principalmente, hay cuatro argumentos objetivos para fundamentar esta propuesta:

- El hecho fronterizo único: se trata de las únicas Ciudades de la UE con frontera exterior terrestre en África.
- Migración, datos objetivos: estamos ante Ciudades con presión migratoria constante desde la década de 1990, necesitadas de medidas estructurales permanentes.
- La inmigración como arma política de un Estado no UE- El Estado vecino ha utilizado la inmigración masiva hacia las Ciudades para conseguir objetivos en su relación con nuestro país, como modificar la política exterior de España, y con consecuencias migratorias de envergadura en el conjunto de la UE.
- Valores europeos- Se trata de las únicas ciudades en África donde, de la mano de España, son de plena aplicación los Tratados UE, el Convenio Europeo de Derechos humanos y la plena garantía del respeto y protección de los valores de democracia, derechos fundamentales y Estado de Derecho. España tiene una especial responsabilidad en el área del Estrecho

43. Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)), “El Parlamento pone en marcha el proceso para cambiar los tratados de la UE”, Parlamento Europeo, Nota de Prensa, 09.06.2022.

como único Estado UE con jurisdicción, soberanía y competencias para preservar y garantizar en estos territorios de la costa africana el espacio europeo de ‘seguridad democrática’ vigente.

Esta situación y circunstancias únicas avalan el reforzamiento de las Ciudades con un estatuto jurídico único en el marco UE.

Un estatuto jurídico único en Derecho UE vendría determinado por una denominación específica, que puede ser la de ***Ciudades Europeas de la orilla sur del Mediterráneo***, muy condicionadas por su naturaleza de Ciudades de la Unión con frontera exterior terrestre en África. Pero también porque son Ciudades que aúnan su condición de territorios de la Unión donde se aplica el sistema jurídico del Consejo de Europa, y su ubicación única en la costa sur mediterránea. Este nuevo estatuto exclusivo de Ceuta y Melilla como Ciudades europeas de la orilla sur del Mediterráneo podría ser establecido por la UE *ex novo* como solución a medida para las Ciudades, cuyo carácter único como espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África deben ser preservados lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión.

El contenido de este estatuto tendría relación directa con las circunstancias de las ciudades, alta densidad de población, subempleo, aislamiento etc. Sin embargo, también habría que dotar de los aspectos positivos de las Ciudades, en cuanto centros pluriseculares de convivencia multicultural y respeto de minorías religiosas, y de interrelación europea con el entorno magrebí.

Especial atención merecería su adaptación a ciertas políticas y medidas europeas, como la comercial o fiscal, de ayudas de Estado, y de acceso como Ciudades beneficiarias de los variados programas y fondos estructurales, así como los relacionados con fronteras exteriores e inmigración. Se trata no sólo de garantizar las mejores condiciones, superiores a las actuales⁴⁴, sino de que exista en la normativa europea una previsión de programas específicos y de adaptación de los Fondos a la situación de las Ciudades de Frontera Exterior en África, incluyendo la cooperación transfronteriza⁴⁵.

Si España asumiera esta solicitud ante los socios europeos, tendría que precisar las circunstancias únicas y el motivo y razones de activación jurídica de este

44. La Comisión Europea aprueba el mapa de ayudas regionales 2022-2027 para España, 17.03.2022, <https://ceg.es/blog-eures-ceg/es/la-comision-europea-aprueba-el-mapa-de-ayudas-regionales-2022-2027-para-espana>.

45. Puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I.: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.

estatuto. A este respecto, podríamos pensar en motivaciones y bases jurídicas relativas a cohesión económica y social y fondos estructurales (art. 177 TFUE)⁴⁶, también a la gestión integrada de fronteras (Art 77.1.c y 77.2.d)⁴⁷, incluso a la cláusula de activación de competencias implícitas del art 352.1 del Tratado⁴⁸. O con una combinación de varias bases ⁴⁹.

En cualquier caso, lo importante es que el Gobierno de España, en coordinación con las Ceuta y Melilla, determine con claridad primero lo que se pretende y desea para las Ciudades; localizando luego el fundamento de las bases jurídicas

46. “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 178, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.”

47. Art. 77. 1 : La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

a) (...)

d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

48. “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.”

49. Ver por ejemplo la utilización conjunta del art 177 y del 349 TFUE, en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, *DOUE*, L 231 30.06.2021.

que permitirían crear *ex novo* un estatuto singular, a medida y único para las Ciudades en el marco del Derecho de la UE.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA CEUTA Y MELILLA CON LA UNION EUROPEA

En las relaciones España-Marruecos tendremos siempre como espada de Damocles la conflictividad cíclica vinculada a las reclamaciones marroquíes y las cuestiones territoriales no resueltas del vecino del sur, que hacen saltar cualquier ‘colchón de intereses’ compartido, y cualquier marco jurídico internacional existente entre los vecinos ⁵⁰. En particular, esto se hizo evidente en la crisis de 2021, cuando Marruecos como un país no democrático utilizó a sus propios ciudadanos y menores como arma diplomática contra las Ciudades Autónomas.

En este contexto, existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. Diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Europea pueden adoptarse, valorarse o estudiarse, en estrategias a corto, medio y largo plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho.

En primer lugar, debe ser objetivo permanente de España la línea política de consolidar a la UE en las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana. Este objetivo debe integrarse en instrumentos como la Estrategia de Seguridad Nacional, o los Planes Integrales de Seguridad para Ceuta y Melilla.

En segundo lugar, se hace necesario dotar de un estatuto especial en Derecho de la UE a las Ciudades de la costa sur mediterránea. En este sentido, cabe considerar en la próxima reforma de los Tratados el establecimiento de una **región ultraperiférica** europea para el conjunto de los territorios de España en la costa africana, incorporándose así a este estatuto europeo bien establecido en Derecho originario para determinadas regiones europeas.

Pero, en tercer lugar y en concreto, la apuesta que proponemos es la de plantear a la UE crear un estatuto específico de Derecho de la Unión amoldado a las necesidades de Ceuta y Melilla, como **Ciudades Europeas de la orilla sur del Mediterráneo**, lo que realza su condición de Ciudades UE de Frontera Exterior en África, dado el carácter absolutamente único de sus circunstancias (hecho

50. “consabido colchón de intereses creado por la elevada interdependencia económica, social y de seguridad entre los dos países vecinos, convertido en estructural pero inefectivo como varita mágica contra la conflictividad cíclica asociada a las cuestiones territoriales irresueltas...”, señala FERNÁNDEZ MOLINA, I., “Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?”, *loc. cit.*, en p. 99.

fronterizo único, datos migratorios objetivos, utilización de la migración como arma política, protección de valores europeos) en el contexto español, europeo y mediterráneo.

Este nuevo estatuto para Ceuta y Melilla como Ciudades europeas de la orilla sur, podría ser establecido *ex novo* como solución a medida para las Ciudades, cuyo carácter único como espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África deben ser preservados lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión. Y es que España tiene una especial responsabilidad en el área del Estrecho como único Estado UE con jurisdicción, soberanía y competencias para preservar y garantizar en estos territorios de la costa africana el *espacio europeo de seguridad democrática* vigente, así como los valores específicos de la UE relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos.

Para finalizar, unas reflexiones sobre las estrategias de la Unión Europea y de España en esta Región. Hay que tener en cuenta que Ceuta y Melilla son piezas inseparables de un eje geopolítico y estratégico propio de la Unión Europea, ubicado en el Área y Región del Estrecho de Gibraltar.

Ceuta y Melilla no son Ciudades españolas aisladas de la península con un estatuto jurídico diferenciado, sino que integran el Reino y ofrecen una dimensión añadida al Estado español, que ellas solas cumplen. En efecto, Ceuta y Melilla tiene una triple dimensión singular propia: una primera, en el Estado español, como Ciudades Autónomas conforme a la organización constitucional del Estado; una segunda, como territorio español de la Unión Europea, con algunas particularidades en la aplicación del Derecho y Políticas de la UE ; pero también una tercera, como Ciudades con una propia dimensión geopolítica continental europea.

Esta tercera dimensión es muy desconocida y debe subrayarse la potente dimensión de las Ciudades Autónomas, que albergan y suponen un rol geoestratégico propio, incardinadas en el eje geopolítico del Área y Región del Estrecho. De esta forma, son piezas geopolíticas por sí mismas, que España debe preservar y potenciar por lo que suponen para el Reino, pero también y especialmente para la UE como actor de proyección internacional.

Incardinadas en la Región del Estrecho, Ceuta y Melilla y las islas y peñones configuran con otras piezas el Eje Geopolítico UE del Estrecho. Las Ciudades se deben analizar también en el contexto de una realidad de conjunto con amplio espectro de actores y factores de las relaciones internacionales en esta Región, y donde la UE tiene una proyección exterior estratégica propia. Dentro del Eje

Geopolítico del Estrecho, a su vez, estas piezas tienen unas características propias que refuerzan el potencial de proyección europea en la Región del Estrecho. En efecto, por lo que hace a la UE, es importante que en este nuevo periodo histórico de post-post-guerra fría, la Unión integre en sus ejes geopolíticos al Área y Región del Estrecho de Gibraltar. Su presencia y actividad en la ribera sur mediterránea tiene un potencial geopolítico extraordinario. Las Ciudades Autónomas constituyen en este contexto piezas esenciales de la presencia de la UE en el Área y Región del Estrecho, capital para Europa en su nueva dimensión de desarrollo de su vertiente y rol geoestratégico en las relaciones internacionales. Ceuta y Melilla son así representativas como únicos territorios europeos de convivencia democrática en la costa sur del Mediterráneo, y confirma la realidad de la UE como un actor esencial en estos escenarios. Para la geoestrategia de la UE hacia el Mediterráneo y África, Ceuta y Melilla tienen un valor y rol específico de presencia y potenciación del *espacio europeo de seguridad democrática*, y de la vigencia de los valores UE relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos en la Región. De aquí la necesidad de integrar explícitamente a las Ciudades en la geopolítica de la UE en el Área y Región del Estrecho de Gibraltar.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIRAH FERNANDEZ, H. (Coord.) *Relaciones España-Marruecos*, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid 2015.
- ACOSTA SANCHEZ M., *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*. Reus y Ciudad Autónoma de Melilla, Madrid, 2016.
- ACOSTA SANCHEZ M. “Migration Flows as an Instrument of Political Pressure: The case of Morocco” *ADiM* [Blog], 31.03.2023. Disponible <https://www.adimblog.com/2023/03/31/migration-flows-as-an-instrument-of-political-pressure-the-case-of-morocco/> , 2023.
- ACOSTA SANCHEZ, M. “Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 101 (2014), pp. 17-42.
- BAQUÉS, J. – TORRES, M. R. – JORDÁN, J.- COLOM, G., *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Observatorio de Ceuta y Melilla – Instituto de Seguridad y Cultura, Noviembre de 2021.
- BARREÑADA, I., *Breve historia del Sáhara Occidental. Resistencia frente a ‘realpolitik’*, Ed. Ed. Catarata, Madrid, 2022.

- CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.
- DEL VALLE GÁLVEZ A y GONZÁLEZ GARCÍA I. *España y Gibraltar tras el Brexit-Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Madrid : Marcial Pons, 2022.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) – CALVO MARISCAL, L. – EL HOUDAÏGUI, R. (Coordinadores), *Inmigración y derechos humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*, Ed. Dykinson, Madrid, 2021, 324 pp.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. et al. *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territorios españoles en el norte de África*, Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla. Madrid: Instituto de Seguridad y Cultura, 2022.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 10, 2022, 1-43.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Política exterior española en el Área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos” *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 389-460, 2018.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 66/2021 – 13.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 67/2021 – 15.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar” *Unión Europea Aranzadi*, nº 10, 2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Sovereignty without Territory? A Symbolic Sovereignty Proposal for Gibraltar?”, *Ordine internazionale e diritti umani*, Nº 5/2019, December 2019, pp. 839-871.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ?” *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports* Nº. 2, 2017, págs. 67-96.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, págs. 157-176.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el derecho internacional”, en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, J. Alcaide-Fernández (ED. LIT.), E. W. Petit de Gabriel (ed. lit.), Ed. Tirant, Valencia, 2017, págs. 179-192.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, pp. 157-176.

- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Los territorios de España en África. por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea”, en *Inmigración, seguridad y fronteras: Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho* / coord. por Miguel Acosta Sánchez, Michel Remi Njiki; Alejandro del Valle Gálvez (Director), 2012, pp. 263-282.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “El contencioso territorial con España”, en REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 369-408.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, pp. 1-27.
- DEL VALLE GÁLVEZ A. - DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. A. *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dir.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190.
- DRIOUCH, N. *La vecindad cautelosa. Las relaciones hispano-marroquíes desde el fallecimiento de Hassan II hasta la abdicación de Juan Carlos I*, Ed. Diwan Mayrit, Madrid, 2021.
- FERNANDEZ MOLINA, I. “Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?”, *Política Exterior*, Enero/Febrero 2022, pp. 94-99.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. (Dir.) *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Ed. Dykinson, Madrid, 2023.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos” *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº. 27, 2014, 28 págs.
- GONZÁLEZ, R. “Deslucida RAN entre España y Marruecos para abrir una nueva etapa”, *Política Exterior*, febrero de 2023.
- KHAN, D.-E. “Ceuta and Melilla” *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013.
- OTAZU, J., *Marruecos, el extraño vecino*, Ed. Catarata, Madrid, 2ª edición, 2022.

- ROMERO BARTUMEUS, L. *El Estrecho en la política de seguridad española del Siglo XX*. Cádiz: Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar, 2003.
- TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. «El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018. Contexto y resultados», *Paix et Sécurité Internationales*, 2018, nº 6, pp. 163-179.
- VALENZUELA, J. – MASEGOSA, A., *La última frontera. Marruecos, el vecino inquietante*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1996.
- VERDÚ BAEZA, J. “España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas” *Revista electrónica de estudios internacionales - REEI*, nº 27, 2014.



CAPÍTULO 3

SOBRE LA PERTENENCIA DE CEUTA Y MELILLA AL ESPACIO SCHENGEN: ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE VISADOS

MIGUEL A. ACOSTA SANCHEZ¹

SUMARIO:

I. DELIMITACION Y DEMARCACION FRONTERIZAS.

1. Ceuta.
2. Melilla.

II. CEUTA Y MELILLA COMO CIUDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

III. CEUTA Y MELILLA EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA Y DEL ESPACIO SCHENGEN.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE VISADOS EN EL ESPACIO SCHENGEN.

1. Renuncia al régimen de exención de visados.
2. Mantenimiento del régimen de exención de visados.

V. IDEAS FINALES

RESUMEN: La pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen está claramente influenciada por el régimen fronterizo en ambas ciudades y derivado de Tratados internacionales del siglo XIX, así como por las particularidades de sus pasos fronterizos. Por otra parte, el régimen de exención de visados con las regiones marroquíes limítrofes, Nador y Tetuán, representar uno de los elementos más destacables para el desarrollo socio-económico de la zona.

PALABRAS CLAVE: Ceuta; Melilla; Schengen; control y cruce de fronteras; visados.

1. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea “Inmigración y Seguridad Marítima Europea en el Mediterráneo Occidental”. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, Investigador Principal, M. Acosta Sánchez.

CEUTA AND MELILLA IN THE SCHENGEN AREA: CURRENT SITUATION AND FUTURE PROSPECTS

ABSTRACT: Ceuta and Melilla's membership of the Schengen area is clearly influenced by the border regime in both cities, derived from international treaties dating back to the XIXth century, as well as by the particularities of their border crossings. Moreover, the visa-free regime with the bordering Moroccan regions, Nador and Tetouan, represents one of the more important elements for the socio-economic development of the area to the benefit of both countries.

KEYWORDS: Ceuta; Melilla; Schengen; control and border crossing; visa regime.

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla poseen unas características geográficas muy particulares, especialmente por cuanto que representan las únicas fronteras terrestres españolas y exteriores europeas con el continente africano². Ello además queda patente en su régimen tanto en la normativa española como europea. En efecto, además de tener un régimen jurídico particular reconocido en la propia Constitución Española y en sus Estatutos de Autonomía, es destacable el régimen especial que ostentan en el seno del espacio Schengen. Si bien hay que dejar claro que ambas ciudades son parte de Schengen, las disposiciones previstas por España establecen no solo un control específico en las fronteras, sino igualmente, y como veremos, una exención de visados para los residentes en las provincias marroquíes limítrofes. Las nuevas perspectivas tras la reapertura de las fronteras en mayo de 2022 abren todo un abanico de posibilidades a la hora de, o bien revisar los procedimientos de control ya establecidos, o bien mantener el régimen tradicional, pero fortaleciendo los mecanismos de seguridad tanto desde un punto de vista material como personal.

2. En general, puede verse, ACOSTA SANCHEZ, M.A., *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*, Ed. Reus, Madrid, 2016, en pp. 53-102; DEL VALLE GALVEZ, A., ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Delimitación y demarcación de las fronteras y vallas de Ceuta y Melilla: ¿cesión territorial a Marruecos?”, en, Salinas de Frías, A., Martínez Pérez, E. (Coords.), *La Unión Europea y los muros materiales e inmateriales: desafíos para la seguridad, la sostenibilidad y el Estado de Derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 19-50.

I. SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y FRONTERAS

1. Ceuta

Ceuta se encuentra situada geográficamente a 35°53'12" de latitud Norte y a 5°18'00" de longitud Oeste, constituyendo una pequeña península unida por un estrecho istmo al denominado "campo exterior". Sus fronteras al norte, sur y este son marítimas en 20 kilómetros y terrestres al oeste en 8 kilómetros. La superficie total es aproximadamente de unos 19 kilómetros cuadrados. Ceuta está compuesta por tres partes diferenciadas: el promontorio de Monte Hacho, el istmo y la zona continental, que limita con Marruecos, concretamente la provincia de Tetuán. El núcleo de la ciudad se concentra en el istmo, extendiéndose hacia la zona continental³.

La españolidad de Ceuta procede del siglo XVII. Inicialmente fue conquistada por Portugal en 1415, y cuando se produce la separación de los reinos de Portugal y España en 1640, Ceuta es la única ciudad que se autoproclama española, adquiriendo el Rey Católico el título jurídico de soberanía. Así se recoge en el *Tratado de Paz de Lisboa de 13 de febrero de 1668*⁴.

El original territorio de Ceuta ha sufrido ampliaciones notables durante el siglo XIX, a través de Tratados internacionales con el entonces Sultán de Marruecos. Por otra parte, en 1863 recibe, junto con Melilla y las Islas Chafarinas, la condición de Puerto Franco por parte de las Cortes⁵. Durante la época del Protectorado español sobre Marruecos (1912-1956), la frontera se difumina, existiendo una virtual libre circulación. Tras la independencia de Marruecos, en 1956, la frontera sirve de punto de conexión mercantil y laboral entre las dos comunidades española y marroquí. La situación actual de Ceuta, y tras la adop-

3. Ver, CORDERO TORRES, J.Ma., *Fronteras Hispánicas. Geografía e Historia, Diplomacia y Administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 386-389; REMACHA TEJADA, J. R., "Las fronteras de Ceuta y Melilla", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 1994, nº 10, pp. 195-238, en pp. 206-209; SODDU, P., *Inmigración extra-comunitaria en Europa: el caso de Ceuta y Melilla*, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ceuta, 2002, p. 15.

4. BALLESTEROS, A., *Los contenciosos de la política exterior de España*, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta, 2005, pp. 205-214; CARABAZA BRAVO, E., DE SANTOS TIRADO, M., *Melilla y Ceuta, las últimas colonias*, Ed. Talasa, Madrid, 1993, pp. 7-32; REZETTE, R., *Les enclaves espagnoles au Maroc*, Nouvelles Editions Latines, Paris, 1976, pp. 25-34; ZURLO, Y., *Ceuta et Melilla: histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 13-39.

5. *Gaceta de Madrid*, nº 140, de 20 de mayo de 1863.

ción de su Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 1/1995⁶, es la de ciudad autónoma dentro del Estado español. Además, está considerada como territorio periférico de la Unión Europea, con un tratamiento fiscal especial.

Respecto a la delimitación de sus actuales fronteras, las mismas se detallan en varios Tratados y Convenios de los siglos XVIII y XIX, firmados entre el Reino de España y el entonces Sultán de Marruecos, y en donde queda expresamente plasmado la soberanía española sobre el territorio. Estos Tratados serían los siguientes⁷:

I.- *Tratado de Paz y de Comercio, firmado en Marraquex, el 28 de mayo de 1767.* En el mismo se reconocen los límites fijados en el siglo XVII⁸.

II.- *Tratado de Paz, Amistad, Navegación, Comercio y Pesca, de 1 de marzo de 1799.*

III.- *Acuerdo satisfaciendo varias reclamaciones entre el Gobierno Español y el Sultán de Marruecos, firmado en Tánger a 25 de agosto de 1844 y Convenios para su ejecución en lo referente a los límites de Ceuta, firmados en Tánger y Larache a 7 de octubre de 1844 y 6 de mayo de 1845⁹.* Para su aplicación, se aprueba el *Acta de Ejecución del Acuerdo de 25 de agosto de 1844, firmada en 7 de octubre de 1844*, que acude a elementos geográficos para demarcar los límites de Ceuta.

IV.- *Tratado de Paz y Amistad firmado en Tetuán el 26 de abril de 1860¹⁰.* Este Tratado reconoce expresamente la soberanía española sobre Ceuta y se procede a una ampliación de su territorio jurisdiccional, siendo el vigente actualmente.

Ya en el siglo XX, la *Declaración conjunta hispano-marroquí por la que se pone fin al régimen establecido en Marruecos en 1912, de 7 de abril de 1956¹¹*, refiere de forma expresa el respeto de la soberanía e integridad territorial de Marruecos y de forma implícita la soberanía española sobre sus territorios en el norte de África. Y, finalmente, en el *Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación*

6. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, *B.O.E.*, nº 62, de 14 de marzo de 1995. Ver, Disposición Transitoria 5ª de la Constitución Española.

7. Los Tratados podemos encontrarlos reproducidos en CORDERO TORRES, J.Mª., “Los títulos territoriales de España en el Norte de África”, *Revista de Política Internacional*, mayo-junio 1968, nº 97, pp. 333-352; DE LAS CAGIGAS, I., *Tratados y Convenios referentes a Marruecos*, Instituto de Estudios Africanos, Madrid, 1952.

8. *Gaceta de Madrid*, nº 47, de 24 de noviembre de 1767.

9. *Gaceta de Madrid*, nº 3911, de 30 de mayo de 1845.

10. *Gaceta de Madrid*, nº 157, de 5 de junio de 1860. Ver, REMACHA TEJADA, J. R., “Las fronteras...”, *loc. cit.*, pp. 227-231; VILAR, J.B., “La frontera de Ceuta con Marruecos: Orígenes y conformación actual”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº extraordinario, 2003, pp. 273-287

11. *B.O.E.*, núm. 63, de 4 de marzo de 1957.

*entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, de 4 de julio de 1991*¹², ambas partes se comprometen a cumplir de buena fe las obligaciones derivadas del Derecho internacional, lo cual implicaría el respeto de la integridad territorial según las normas internacionales.

Las actuales fronteras terrestres de Ceuta con Marruecos vienen marcadas por un doble vallado divisorio construido a partir de finales del siglo XX, de unos seis metros de altura. Entre las dos vallas queda un espacio o pasillo, de unos 2,5 metros, por donde va una carretera, usada por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para controlar la inmigración. Igualmente, se dispone de sistemas de control y detección a través de puestos alternados de vigilancia, cables bajo el suelo que conectan una red de sensores electrónicos de ruido y movimiento y equipos de luces de alta intensidad, videocámaras de vigilancia y equipos de visión nocturna. A la valla terrestre se le ha unido ya a principios del siglo XXI una valla en el espigón de la playa de El Tarajal al suroeste de la ciudad, separando las aguas españolas de las marroquíes¹³.

A lo largo de la valla, existen dos pasos fronterizos, los de Benzú y El Tarajal, si bien el paso fronterizo oficial de Ceuta es el segundo, el paso de El Tarajal. Aún cuando por este paso llegaban a cruzar unas 20.000 personas al día, el cierre de la aduana en septiembre de 2019 y más concretamente el cierre del paso fronterizo en marzo de 2020 debido a la crisis provocada por el COVID-19, tuvo un impresionante impacto en la ciudad autónoma¹⁴, hasta su re-apertura parcial ya en mayo de 2022.

2. Melilla

Melilla se encuentra ubicada en la parte oriental de la península de cabo de Tres Forcas. Geográficamente, Melilla se encuentra entre los paralelos 35° 16' y 35° 19' de Latitud Norte y los meridianos 2° 55' y 2° 58' de Longitud Oeste. Sus fronteras marítimas al norte y este son de 9 kilómetros, y son terrestres al

12. B.O.E., núm. 49, de 26 de febrero de 1993.

13. Ver, FERRER GALLARDO, X., "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla: Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano", *Documents d'anàlisi geogràfica*, 2007, nº 51, pp. 129-149, en pp. 137-140; GARCIA VILLAVARDE, M., "Las Fronteras de Ceuta", Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Cádiz, 2015.

14. "El Gobierno decide el cierre definitivo de la frontera norte de Ceuta", *El Confidencial*, de 13 de septiembre de 2019; "Marruecos cierra la frontera con Ceuta y Melilla", *RTVE*, de 12 de marzo de 2020.

oeste y al sur en otros 9 kilómetros. Su extensión es de aproximadamente 12,3 kilómetros cuadrados¹⁵.

Melilla cuenta con una españolidad desde el siglo XV, tras la conquista / ocupación por parte de Pedro de Estupiñán, en nombre del Ducado de Medina Sidonia, y por encargo de los Reyes Católicos. El Ducado traspasará finalmente la titularidad de la Plaza a la Corona española en 1556. Al igual que Ceuta, en 1863 recibe la condición de Puerto Franco, y durante el Protectorado, Melilla se convierte en la capital económica oriental del mismo. Con la independencia del reino marroquí, en 1956, España expresa el respeto por la integridad territorial de Marruecos, así como la afirmación de la soberanía de sus ciudades, islas y peñones en el norte de África. Tras la adopción de su Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 2/1995¹⁶, Melilla, junto con Ceuta, es una ciudad autónoma dentro del Estado español, contando ambas con un régimen especial en el ámbito de la UE.

A diferencia de Ceuta, los límites de Melilla presentan una mayor complejidad, especialmente debido a las continuas revueltas en la zona del Rif que provocó una alteración de la demarcación a lo largo del siglo XIX. Ello conllevó que los Tratados de delimitación tuvieran que irse renovando e incluso modificando en el tiempo. En concreto, estos Tratados han determinado no solo la fisionomía actual de Melilla sino igualmente la expresa soberanía española sobre la ciudad autónoma. Estos Tratados serían los siguientes:

I.- *Convenio ampliando los términos jurisdiccionales de Melilla y pactando la adopción de medidas necesarias para la seguridad de los presidios españoles en la costa de África, celebrado entre España y Marruecos en Tetuán el 24 de agosto de 1859.* Este convenio es considerado el texto básico de la delimitación de Melilla.¹⁷

II.- *Tratado de paz y amistad celebrado entre España y Marruecos en Tetuán el 26 de abril de 1860.* Este Tratado ratifica el Convenio de 1859 y se confirman las cesiones realizadas.

15. MADDOZ, P., *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de ultramar: Melilla & Plazas menores*, Tomo XI, Madrid, 1848, pp. 361-363; REMACHA TEJADA, J. R., “Las fronteras...”, *loc. cit.*, p. 209; SODDU, P., *Inmigración extra-comunitaria en Europa: el caso de Ceuta y Melilla*, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ceuta, 2002, pp. 16-18.

16. Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, *BOE*, nº 62, de 14 de marzo de 1995.

17. Ver, BRAVO NIETO, A., “La delimitación del territorio de Melilla desde el Fuerte de Victoria Grande”, *El Faro de Melilla*, de 29 de enero de 2010, pp. 10-11; CORDERO TORRES, J.M^a., *Las Fronteras Hispánicas...cit.*, p. 404.

III.- *Tratado entre España y Marruecos para arreglar las diferencias suscitadas sobre el cumplimiento del Convenio de límites con Melilla de 1859 y del Tratado de Paz de 1860, firmado en Madrid el 30 de octubre de 1861*¹⁸. En este Tratado se procede a la demarcación definitiva de Melilla, y en aplicación de los Convenios anteriores.

IV.- *Acta de Demarcación de los nuevos límites de la plaza de Melilla y su campo neutral, y el Acuerdo relativo a su conservación, firmado en español y árabe, la primera en Tánger a 26 de junio de 1862 y el segundo en el campamento de Draa-Es-Seyet (en frente de Melilla) a 14 de Noviembre de 1863*¹⁹. Este Acta procede a la ejecución de la demarcación.

V.- *Acta de Replanteo de los límites jurisdiccionales de la plaza de Melilla, firmada en la misma el 29 de abril de 1891*. El Acta describe con precisión la distancia entre los puntos de demarcación, siendo esta la que se recoge actualmente en los mapas actuales del Ministerio de Fomento.

VI.- *Convenio entre España y Marruecos para el cumplimiento de los Tratados vigentes entre ambos países en la parte referente a Melilla, firmado en Marruecos a 5 de marzo de 1894*²⁰. En el mismo se acuerda establecer una zona poligonal como Zona Neutral en la frontera, y se confirma que quedará de la parte marroquí el cementerio y restos de la mezquita de *Sidi Aguariach*.

Tras la demarcación territorial del perímetro de Melilla en 1891 por medio de mugas de mampostería, poco más se hizo para establecer cualquier otro elemento separador entre la ciudad española y el territorio marroquí, encontrándonos una virtual disolución de la frontera y facilitando una práctica libertad de circulación hasta bien entrado el siglo XX. Por otra parte, durante el Protectorado no se consideró necesaria la tarea de demarcación de la Zona Neutral, la cual sigue sin efectuarse. Actualmente, la Zona Neutral está totalmente ocupada por construcciones marroquíes, ejerciendo Marruecos la plena soberanía y jurisdicción, con la implícita aquiescencia de la administración española.

En 1971, tras una epidemia de cólera en la provincia de Nador, se decide levantar una verja por parte de las Fuerzas Armadas españolas. A finales del siglo XX, y a la par que Ceuta, debido a la presión migratoria, se levanta un doble vallado en todo el perímetro, con una “zona de seguridad” intermedia. Actualmente, este doble vallado tiene una extensión de unos 10,2 kilómetros, con

18. *Gaceta de Madrid*, nº 12, de 12.01.1862. A ello debemos añadir el *Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre España y Marruecos, de 20 de noviembre de 1861*, que deroga todas las estipulaciones anteriores en las relaciones entre estos dos Estados, salvo los Acuerdos de 1859, 1860 y este último de 1861. REMACHA TEJADA, J. R., “Las fronteras de Ceuta...”, *loc. cit.*, p. 217.

19. *Gaceta de Madrid*, nº 333, de 29 de noviembre de 1863.

20. *Gaceta de Madrid*, nº 165, de 14 de junio de 1894.

una altura de 6 metros, y algunos tramos hasta los 10 metros²¹. El dispositivo se completa con un sistema de vigilancia formado por cámaras fijas de video, así como micrófonos e infrarrojos, y está apoyado por torres de control, con un sistema de radares, todo ello gestionado por la Guardia Civil.

Finalmente, a lo largo de toda la frontera con Marruecos, encontramos cuatro pasos fronterizos, si bien el único con la categoría de frontera es el paso de Beni Enzar, en la zona sur de la ciudad. Junto al mismo existen tres pasos fronterizos y que son los pasos de Barrio Chino, Mariguari y Farhana. En la frontera internacional de Beni Enzar, abierta las 24 horas del día, pasa la mayor parte del flujo de personas, esto es unas 10.000 personas a pie y unos 5.000 vehículos a diario. Sin embargo, esta realidad se vio afectada por el cierre unilateral por parte de Marruecos de la frontera aduanera en agosto de 2018²², y el cierre de todo cruce de personas desde marzo de 2020 y debido a la epidemia de COVID-19.

II. CEUTA Y MELILLA COMO CIUDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

Ceuta y Melilla, desde un punto de vista político-administrativo, han sido consideradas en todo momento como territorios soberanos del Reino de España. Además, con ocasión de la promulgación de la Constitución Española, en su Disposición Transitoria Quinta, se les ha permitido convertirse en Comunidades Autónomas previa aprobación de su Ayuntamiento, y a través del artículo 144 c) de nuestra Carta Magna. En concreto, las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, recogen los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, respectivamente, convirtiéndolas realmente en *Ciudades Autónomas*²³. Es bastante discutida la naturaleza jurídica de dichas ciudades autónomas²⁴, y dado que en ningún caso disponen

21. Sobre la altura actual del vallado, ver, Acuerdo por el que se aprueba el Plan de medidas para el refuerzo y modernización del sistema de protección fronteriza terrestre en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Consejo de Ministros de 18 de enero de 2019; “Así es la nueva valla de Melilla: 10 metros de altura, barrotes y un cilindro “antitrepado”, *El Diario*, de 20 de octubre de 2020.

22. “Marruecos cierra unilateral y definitivamente la aduana de Melilla”, *El Confidencial*, de 11 de agosto de 2018.

23. *B.O.E.*, núm. 62, de 14 de marzo de 1995.

24. Sobre la discusión doctrinal de considerar Ceuta y Melilla como ciudades autónomas *stricto sensu* o bien como entes locales reforzados, puede verse, entre otros, CARBONELL PORRAS, E., “La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2001, nº 110, pp. 251-268; HERNANDEZ

de las competencias que ostentan el resto de Comunidades Autónomas en el Ordenamiento Jurídico español.

III. CEUTA Y MELILLA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL ESPACIO SCHENGEN

A pesar de la situación geográfica de Ceuta y Melilla, no son consideradas como regiones ultraperiféricas de la Unión Europea²⁵. No obstante, sí podríamos calificarlas como territorios situados en la periferia europea, por cuanto que cuentan con un estatuto especial en determinadas políticas²⁶.

De acuerdo con el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, todo el acervo comunitario se aplica íntegramente a Ceuta y Melilla. No obstante, la aplicación de un régimen especial a estas dos ciudades autónomas se observa, dada su situación geográfica, por cuanto que representan las únicas fronteras exteriores europeas con el continente africano. Así, y según el Acta de Adhesión, Ceuta y Melilla quedan fuera del territorio aduanero común —siendo considerada una zona de libre cambio—, de la Política Agrícola Común y de la Política de Pesca. Tampoco son aplicables los actos de la política comercial común autónoma o convencional, las ayudas a la exportación, política de exportación, medidas de defensa comercial y los acuerdos comerciales de la UE con terceros u organizaciones internacionales. Sí se aplican, en cambio, los acuerdos tarifarios concluidos con terceros en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁷.

LAFUENTE, A., *Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla*, Ed. Algazara, Málaga, 1995; LOPEZ MIRA, A.J., “Ceuta y Melilla: ¿Comunidades autónomas o peculiares entidades locales?”, *Revista de Derecho Político*, 1997, nº 43, pp. 149-156; REQUEJO RODRIGUEZ, P., “¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1998, nº 277, pp. 55-70.

25. Estas regiones ultraperiféricas serían, según el art. 349 TFUE: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte, Reunión y San Martín (Francia), Azores y Madeira (Portugal) y las islas Canarias (España).

26. Al igual que las regiones alemanas de Büsingen Am Hochhein y Heliogoland, las italianas de Campione d'Italia e Livigno y la provincia finlandesa de Aland.

27. Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados, en particular, art. 25; Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla (art. 1), *DO*, L 302, de 15.11.1985. Ver, entre otros, AZNAR-GOMEZ, M., ORTEGA TEROL, J.M., “Spain and Its Former African Territories: A General Survey of Current Cooperation”, *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 47, pp. 267-292, en pp. 271-273; BERRAMDANE, A., “Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne”, *Revue de droit de l'UE*, 2008, nº 2, pp. 237-260, en pp. 248-252.

Lo interesante de esta situación es que, desde el momento en el cual se aplica la normativa europea a Ceuta y Melilla, como territorios soberanos de un Estado miembro, se está recibiendo el reconocimiento por parte de la UE tanto de su españolidad como europeidad, e incluso por parte de Marruecos, según se desprende del Acuerdo de Asociación firmado entre Marruecos y las Comunidades Europeas en 2000, al incluir en su Exposición de Motivos el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas, incluidos el de igualdad soberana e independiente de los Estados y el de prohibición de intromisión en los asuntos internos de otro Estado²⁸.

Centrándonos en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y más concretamente en el acervo Schengen, este último prevé una eliminación de las fronteras interiores que garantice una libre circulación de personas por todo el espacio; y junto a ello, un reforzamiento de las fronteras exteriores. La pertenencia, por otra parte, de Ceuta y Melilla al Espacio Schengen, está fuera de toda duda. Así, ante la pregunta de un eurodiputado español sobre si el Gobierno de España había solicitado el ingreso de las dos ciudades en Schengen, la Comisión Europea fue tajante al indicar que:

“1. El acervo de Schengen ya se aplica plenamente a todo el territorio de España, incluidas las ciudades de Ceuta y Melilla. Las fronteras de Ceuta y Melilla con Marruecos son también fronteras exteriores del espacio Schengen. Por lo tanto, no es necesario que el Gobierno español formule tal solicitud. Sin embargo, de conformidad con el Código de fronteras Schengen, se aplican normas especiales a las ciudades de Ceuta y Melilla, según las cuales deben realizarse controles de identidad y documentos al salir de Ceuta y Melilla y dirigirse a España peninsular o a otros países Schengen.

2. Dado que el acervo de Schengen ya se aplica a Ceuta y Melilla, la Comisión no ve la necesidad de adoptar tales medidas”²⁹.

Tal y como recuerda la Comisión, si bien Ceuta y Melilla se encuentran dentro del espacio Schengen, poseen, sin embargo, un régimen específico recogido en una Declaración efectuada con ocasión del Acuerdo de Adhesión de 25 de junio de 1991 del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990. Según dicha Declaración, se seguirá aplicando

28. Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y Marruecos, *DO*, L 70, de 18 de marzo de 2000.

29. Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-000911/2022 a la Comisión de José Ramón Bauzá Díaz (Renew), “Ingreso de Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen”, de 7 de marzo de 2022 y respuesta de la Comisión Europea de 17 de mayo de 2022.

los controles existentes para mercancías y viajeros procedentes de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero comunitario (territorio continental comunitario), existiendo en la práctica un doble control fronterizo exterior, al mantenerse los controles (de identidad y de documentos) en las conexiones marítimas y áreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español o de un Estado parte en Schengen.

Por otra parte, los nacionales marroquíes de la provincia de Nador seguirán exentos de visado para entrar en la ciudad de Melilla; y a los de Tetuán tampoco se les exigirá para entrar en Ceuta. En cambio, los nacionales marroquíes de otras provincias necesitarán disponer del correspondiente visado – el denominado “visado limitado múltiple” –.

Así la Declaración de 1991 indica lo siguiente³⁰.

“1) Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla

a) Seguirán aplicándose por parte de España los controles actualmente existentes para mercancías y viajeros procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero de la Comunidad Económica Europea, de conformidad con lo previsto en el Protocolo no 2 del Acta de adhesión de España a las Comunidades Europeas.

b) Continuará igualmente aplicándose el régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador.

c) A los nacionales marroquíes no residentes en las provincias de Tetuán y Nador y que deseen entrar exclusivamente en las ciudades de Ceuta y Melilla, se les seguirá aplicando un régimen de exigencia de visado. La validez de este visado será limitado a las dos ciudades citadas, y permitirá múltiples entradas y salidas («visado limitado múltiple»), de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 10 y en la letra a) del apartado 1 del artículo 11 del Convenio de 1990.

d) En la aplicación de este régimen serán tenidos en cuenta los intereses de las otras Partes contratantes.

e) En aplicación de su legislación nacional y con el fin de verificar si los pasajeros siguen cumpliendo las condiciones enumeradas en el artículo 5 del Convenio de 1990, en virtud de las cuales fueron autorizados a entrar en territorio nacional en

30. Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económico Benelux, de la república Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991; Declaración sobre Ceuta y Melilla, *BOE*, núm. 163, de 5 de abril de 1994.

el momento del control de pasaportes en la frontera exterior, España mantendrá controles (controles de identidad y de documentos) en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español.

A este mismo fin, España mantendrá controles sobre los vuelos interiores y sobre las conexiones regulares por transbordador que salgan de las ciudades de Ceuta y Melilla con destino a otro Estado Parte del Convenio”.

Esta Declaración sobre Ceuta y Melilla conlleva, a su vez, dos cuestiones interesantes:

1.- El régimen de exención previsto únicamente retoma y normaliza la práctica ya seguida anteriormente. Así, la exención recíproca de visados encuentra su base en el Protocolo adicional de la Declaración Conjunta de 7 de abril de 1956, como resultado de la independencia del Reino de Marruecos³¹. Pero podríamos encontrar igualmente otro antecedente histórico, recogido en los sucesivos Tratados de Comercio entre España y el Sultanato de Marruecos, a partir del *Tratado de Paz y Comercio, firmado en Marraquex, el 28 de mayo de 1767*, y en los que se permitía un libre comercio entre las poblaciones de ambos lados de la frontera. Por tanto, podríamos incluso afirmar que nos encontramos realmente ante la codificación de una costumbre local.

2.- La normativa marroquí es recíproca en este caso, de tal forma que los residentes en Ceuta están exentos de visado para entrar en Tetuán, y los melillenses para entrar en la provincia de Nador. En cualquier caso, este régimen de exención está limitado geográficamente a estos territorios, de tal forma que para acceder un marroquí a la Península desde Ceuta o Melilla, requerirá visado; y un ceutí o melillense para ir más allá, igualmente necesitará el visado.

Tras la crisis diplomática entre España y Marruecos y que tuvo una importante repercusión en el ámbito migratorio³², con ocasión de la reunión entre el presidente del Gobierno con el Rey de Marruecos del pasado 7 de abril de 2022, y a la adopción de una Declaración Conjunta en esa fecha sobre una “Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos”³³, se ha iniciado una apertura

31. El quinto apartado del Protocolo dice lo siguiente: “A partir de la presente Declaración quedan suprimidos los visados y todas las formalidades administrativas requeridas hasta ahora para la circulación de personas de una Zona a la otra”.

32. En concreto, nos referimos a la llegada de inmigrantes a las costas canarias desde septiembre de 2020 y llegada masiva en apenas 24 horas de 10.000 inmigrantes a Ceuta en mayo de 2021.

33. Nueva Etapa de Partenariado entre España y Marruecos. Declaración conjunta de 7 de abril de 2022. Accesible en, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/070422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf>.

gradual de las fronteras en ambas ciudades autónomas a partir del 17 de mayo de 2022³⁴. No obstante, el régimen del cruce de personas se ha limitado a las fronteras de Ceuta (El Tarajal) y Melilla (Beni Enzar), estando el resto de los pasos fronterizos cerrados³⁵. Además, parece que existe discrepancias entre los dos países por cuanto que España aboga por reabrir la frontera aduanera con Melilla, cerrada unilateralmente por Marruecos en 2018, y abrir otra en Ceuta³⁶. Y es que esto equivaldría, de forma implícita, un reconocimiento marroquí de la soberanía española de ambas ciudades, lo que parece estar ralentizando el acuerdo.

Con ocasión de la Reunión de Alto Nivel los días 1-2 de febrero de 2023, únicamente se ha indicado el compromiso de seguir la colaboración a efectos de ir abriendo de forma gradual la aduana³⁷.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE VISADOS EN EL ESPACIO SCHENGEN

Tras la reapertura gradual de las fronteras, el Gobierno español se ha replanteado la situación de las dos ciudades autónomas en Schengen. De acuerdo con lo que hemos visto hasta ahora sobre el régimen de exención de visados en las regiones fronterizas, el control de las personas procedentes de las provincias marroquíes limítrofes se hace realmente en las fronteras aeroportuarias (puerto y helipuerto de Ceuta, y puerto y aeropuerto de Melilla). A partir de este panorama, se podrían plantear dos posibilidades:

34. “Marruecos y España reabren las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla”, *El País*, de 17 de mayo de 2022.

35. Serían Benzú en Ceuta, y Barrio Chino, Mariguari y Farhana en Melilla. Ver, art. 2 de la Orden INT/657/2020, de 17 de julio, por la que se modifican los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, modificada por Orden 424/2022, de 13 de mayo, *B.O.E.*, núm. 115, de 14 de mayo de 2022.

36. “España y Marruecos no cierran el acuerdo para la aduana en Ceuta y Melilla y volverán a reunirse”, *El Confidencial*, de 7 de junio de 2022.

37. XII Reunión de Alto Nivel, España – Marruecos de 1-2 de febrero de 2023, Declaración Conjunta, punto 42: “Las dos partes reiteran su compromiso con la plena normalización de la circulación de personas y mercancías de manera ordenada, incluyendo los dispositivos adecuados de control aduanero y de personas a nivel terrestre y marítimo. Las partes tienen en cuenta las conclusiones de la prueba piloto del 27 de enero y continuarán esta serie de pruebas según el calendario acordado para superar cualquier posible eventualidad”.

1. Renuncia al régimen de exención de visados

En nuestra opinión, esta opción implicaría únicamente derogar la Declaración que se presentó con ocasión de la adhesión al Convenio de Aplicación de Schengen. Entendemos que no es derecho originario y únicamente se llevaría a cabo por un acto unilateral por parte de España. Y ello se deduce por cuanto que el Consejo decidió no referir la base jurídica de dicha Declaración en el momento de la incorporación del acervo Schengen en Derecho originario con el Tratado de Ámsterdam³⁸. La nueva situación conllevaría que los controles se realizarían únicamente en las fronteras reconocidas de Beni Enzar y el Tarajal, exigiéndose en todo caso visado y a todas las personas que lo necesitaran. En las últimas negociaciones en mayo de 2022, parece que las partes estarían en disposición de derogar este régimen de exención, al menos en una primera fase de reapertura de las fronteras³⁹. En este punto es importante destacar el sector más afectado por la medida, que sería el de los trabajadores fronterizos marroquíes que desarrollan su actividad laboral en Ceuta o Melilla y regresan a Marruecos de forma diaria o semanal. Estos trabajadores han empezado a cruzar la frontera de nuevo a partir del 31 de mayo de 2022 y de forma gradual, al tener que renovar nuevamente su autorización de acuerdo con la legislación en vigor⁴⁰. La renuncia de la exención, por otra parte, requeriría un consenso entre todas las fuerzas políticas, pues vendría a endurecer el régimen de cruce fronterizo en las dos ciudades autónomas.

Entendemos que esta opción no sería deseable por varias razones. En primer lugar, la opción de eliminar la exención de visados puede provocar una saturación de los consulados españoles a la hora de facilitar dicho documento, además de crear un importante efecto colateral desde un punto de vista social y económico

38. Ver, Decisión 1999/435/CE del Consejo, del 20 de mayo de 1999 sobre la definición del acervo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo, *DO*, L 176, de 10 de julio de 1999, en concreto Exposición de Motivos y art. 2.

39. “La delegada aclara que Melilla y Ceuta “son Schengen” y lo que se está abordando es la exención de visado”, *Melillahoy*, de 16 de junio de 2022.

40. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *B.O.E.*, núm. 10, de 12 de enero de 2000, en particular art. 43; Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, *B.O.E.*, núm. 103, de 30 de abril de 2011, en particular art. 182.

al reducirse la movilidad entre las regiones limítrofes. En segundo lugar, reducir los pasos fronterizos a uno solo tanto en Ceuta como en Melilla, crearía en algunos casos y si no se toman las medidas necesarias desde un punto de vista de las infraestructuras y medios disponibles, situaciones de aglomeraciones, haciendo pasar por el mismo punto a trabajadores fronterizos, escolares, turistas, extranjeros, comerciantes, etc. En tercer lugar, se podría abogar por una reapertura por fases, esto es retomar la situación anterior y ver, poco a poco, qué mejoras se pueden llevar a cabo, basándose en la cooperación entre las autoridades, e incluso buscando la adopción de medidas *revolucionarias* a medio y largo plazo.

Con todo, consideramos necesario que, como medida compensatoria para el control fronterizo, se deberían mantener los pasos secundarios, reforzándolos: en Ceuta Benzú, y en Melilla, Barrio Chino, Mariguari y Farhana. En todos ellos podrían operarse puntos de control fronterizo lo cual debería implicar mayor dotación de miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, además de mejoras en infraestructuras⁴¹. Y, de forma paralela, podría incluso preverse nuevos puntos de acogida de petición de protección internacional en frontera⁴².

2. Mantenimiento del régimen de exención de visados

Se propondría mantener la misma situación, pero completándolo con un fortalecimiento de la cooperación bilateral. Especialmente en el ámbito policial y judicial, a efectos de hacer frente al crimen organizado, pero igualmente en el ámbito migratorio⁴³. Para ello podría igualmente preverse activar todos los pasos fronterizos en las dos ciudades autónomas.

41. Como ejemplo la reclamación del sindicato CSIF para aumentar los refuerzos policiales en Ceuta y Melilla antes del 31 de mayo de 2022, y que no parece se hayan producido, accesible en: <https://www.csif.es/contenido/nacional/general/341507>.

42. CALVO MARISCAL, L., "Situación actual del asilo y refugio en la frontera sur de España. La práctica en las ciudades de Ceuta y Melilla", en, Sánchez Frías, A., Peña Ruíz, F., Salinas de Frías, A. (Dir.), Martínez Pérez, E. (Coord.), *La Unión Europea y la protección de los Derechos Fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 233-246.

43 Prueba de esta necesidad, fueron los trágicos incidentes en la frontera de Melilla tras el asalto masivo de inmigrantes y el fallecimiento de más de veinte de ellos más allá de la valla exterior, cerca del paso fronterizo del Barrio Chino en junio de 2022. Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., "Sobre la frontera terrestre de Melilla y la demarcación en la zona del Barrio Chino: la aplicación del principio de territorialidad tras los sucesos de junio de 2022", *Peace & Security*, 2023, nº 11, en prensa.

Quedaría pendiente qué sucedería con el denominado tráfico fronterizo menor, habitual en la zona a través de las “porteadoras” y su “comercio atípico”. Si bien esta práctica ha sido reconocida por la legislación europea en los casos particulares de Ceuta y Melilla⁴⁴, parece que España y Marruecos han decidido ponerle fin con el cierre de las fronteras aduaneras⁴⁵. Podríamos, no obstante, vislumbrar, y debido al importante impacto económico de este tráfico comercial de carácter personal, una regularización del comercio individual, si bien fortalecimiento los mecanismos de seguridad y control en todos los pasos fronterizos. Para ello se podrían plantear varias opciones, que son, en cualquier caso, todas ellas complementarias, si bien requerirían aumentar las infraestructuras y el personal, como ya hemos indicado. En primer lugar, la instalación de aduanas comerciales en todos los puestos fronterizos reconocidos, previo acuerdo político entre España y Marruecos⁴⁶. En segundo lugar, la implantación de los sistemas de fronteras inteligentes (*Smart Borders*) en los pasos fronterizos, a través de datos biométricos⁴⁷. En tercer lugar, y en línea con lo anterior y debido a la pandemia COVID-19, reconocimiento mutuo, incluso a nivel europeo, de certificados COVID entre España/UE y Marruecos⁴⁸. En cuarto lugar, y respecto a los trabajadores fronterizos, debería reactivarse el registro de los mismos, de acuerdo con la normativa

44. Ver Reglamento 2006/1931/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, *DO*, L 405, de 30 de diciembre de 2006, en concreto Considerando (10) y art. 16, el cual indica lo siguiente: “Las disposiciones del presente Reglamento no afectarán a las normas especiales que se aplican a las ciudades de Ceuta y Melilla, según lo establecido en la Declaración del Reino de España relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla que figura en el Acta final del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen”.

45. “El fin del porteo de Mohamed VI pone en jaque la cuarta parte del PIB de Ceuta”, *www.laformacion.com*, de 18.05.2022. Puede verse, ARNET RODRIGUEZ, A., “La situación de las trabajadoras transfronterizas durante más de dos años de cierre fronterizo en Ceuta”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2022, nº 2, pp. 86-107.

46. “El responsable de Aduanas de Marruecos recula y considera posibles las infraestructuras de Ceuta y Melilla”, *El País*, de 3 de junio de 2022.

47. Reglamento 2017/2226/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) nº 767/2008 y (UE) nº 1077/2011, *DO*, L 327, de 9 de diciembre de 2017.

48. Reunión de Alto Nivel España – Marruecos, de 1-2 de febrero de 2023, Declaración Conjunta, punto 41: “Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la pandemia COVID-19, España y Marruecos se comprometen a poner en marcha una gestión moderna de los controles fronterizos”.

nacional, e incluso fortalecerla como se está previendo para el caso de Gibraltar⁴⁹, lo cual facilitaría aún más el tránsito de estos trabajadores. Y en quinto y último lugar, en materia de protección internacional, y a fin de evitar un excesivo desplazamiento de los solicitantes desde Ceuta y Melilla a la península⁵⁰, se podría establecer procedimientos en frontera⁵¹, mucho más rápidos (10 días), pero que requerirían disponer de centros de retención en frontera, tal y como propone el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, de septiembre de 2020⁵².

En conclusión, es cualquiera de estas dos opciones planteadas, se debería insistir en la españolidad de Ceuta y Melilla y en su condición de territorio europeo. En consecuencia, podrían activarse, incluso, la opción de gestionar operaciones de Frontex en las dos ciudades, y que debería ser parte del futuro *Plan Integral de Seguridad de Ceuta y Melilla*, según aparece recogido en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2021⁵³.

V. IDEAS FINALES

Podemos obtener una serie de ideas finales a partir del panorama y las diversas opciones planteadas.

En primer lugar, consideramos que debería mantenerse la exención de visados con las provincias limítrofes de Nador y Tetuán, garantizando la reciprocidad. Además, ello iría en paralelo con la reapertura de todos los pasos fronterizos con Marruecos y no solo Tarajal y Beni Enzar. Esto es Benzú en Ceuta y Barrio Chino, Mariguari y Farhana en Melilla, permitiendo la libre circulación entre las regiones limítrofes. Pero para ello, deberán fortalecerse las medidas de control fronterizo, a través especialmente de los mecanismos de *Smart Borders*, además de mayores dotaciones de personal, tal y como se ha solicitado desde los sindicatos.

49. Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Impacto del Brexit sobre la libre circulación de los trabajadores fronterizos en Gibraltar: ¿Habrà luz al final del túnel?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2022, nº 57.

50. Según dictaminó el Tribunal Supremo. Ver, Sentencias del TS, Sala de lo Contencioso, 2662/2020, de 29.07.2020 y 1552/2021, de 14 de abril de 2021.

51. Art. 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria, *B.O.E.*, núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

52. Una crítica sobre esta posibilidad en, ABRISKETA, J., “The European Pact on Migration and Asylum: Border Containment and Frontline States”, *European Journal of Migration and Law*, 2022, nº 4, pp. 464-488.

53 GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021, p. 13.

En segundo lugar, se debería mantener a las dos ciudades autónomas en el espacio Schengen, de forma expresa y clara por parte de España y la UE. De esta forma, se continuarían únicamente con los controles en las fronteras establecidas: puerto y aeropuerto en Melilla, y puerto y helipuerto en Ceuta. Ello debe ir acompañado de una mejor cooperación policial, judicial y administrativa entre España y Marruecos.

En tercer y último lugar, en los distintos acuerdos y compromisos que se alcanzan entre España y Marruecos relativos a las fronteras y los controles en los mismos, nuestro país debe insistir en la españolidad de Ceuta y Melilla. Además, debe implicar a las instituciones europeas, remarcando la dimensión europea de ambas ciudades como fronteras exteriores y dentro del espacio Schengen. Esto último podría lograrse, por ejemplo, con la ubicación en las ciudades autónomas de un Observatorio europeo para las migraciones, o incluso un centro nacional o europeo de formación de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)⁵⁴.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA, J., “The European Pact on Migration and Asylum: Border Containment and Frontline States”, *European Journal of Migration and Law*, 2022, nº 4, pp. 464-488.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*, Ed. Reus, Madrid, 2016.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?”, IEEE, *Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Impacto del Brexit sobre la libre circulación de los trabajadores fronterizos en Gibraltar: ¿Habrá luz al final del túnel?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2022, nº 57.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Sobre la frontera terrestre de Melilla y la demarcación en la zona del *Barrio Chino*: la aplicación del principio de territorialidad tras los sucesos de junio de 2022”, *Peace & Security*, 2023, nº 11, en prensa.
- ARNET RODRIGUEZ, A., “La situación de las trabajadoras transfronterizas durante más de dos años de cierre fronterizo en Ceuta”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2022, nº 2, pp. 86-107.

54. Ver, sobre estos centros de formación, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?”, IEEE, *Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019, en concreto pp. 16-17.

- AZNAR-GOMEZ, M., ORTEGA TEROL, J.M., "Spain and Its Former African Territories: A General Survey of Current Cooperation", *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 47, pp. 267-292.
- BALLESTEROS, A., *Los contenciosos de la política exterior de España*, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta, 2005.
- BERRAMDANE, A., "Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne", *Revue de droit de l'UE*, 2008, nº 2, pp. 237-260.
- BRAVO NIETO, A., "La delimitación del territorio de Melilla desde el Fuerte de Victoria Grande", *El Faro de Melilla*, de 29 de enero de 2010, pp. 10-11.
- CARABAZA BRAVO, E., DE SANTOS TIRADO, M., *Melilla y Ceuta, las últimas colonias*, Ed. Talasa, Madrid, 1993.
- CARBONELL PORRAS, E., "La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2001, nº 110, pp. 251-268.
- CORDERO TORRES, J.Mª., *Fronteras Hispánicas. Geografía e Historia, Diplomacia y Administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.
- CORDERO TORRES, J.Mª., "Los títulos territoriales de España en el Norte de África", *Revista de Política Internacional*, mayo-junio 1968, nº 97, pp. 333-352.
- DE LAS CAGIGAS, I., *Tratados y Convenios referentes a Marruecos*, Instituto de Estudios Africanos, Madrid, 1952.
- DEL VALLE GALVEZ, A., ACOSTA SANCHEZ, M.A., "Delimitación y demarcación de las fronteras y vallas de Ceuta y Melilla: ¿cesión territorial a Marruecos?", en, Salinas de Frías, A., Martínez Pérez, E. (Coords.), *La Unión Europea y los muros materiales e inmateriales: desafíos para la seguridad, la sostenibilidad y el Estado de Derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 19-50.
- FERRER GALLARDO, X., "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla: Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano", *Documents d'anàlisi geogràfica*, 2007, nº 51, pp. 129-149.
- GARCIA VILLAVERDE, M., "Las Fronteras de Ceuta", Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Cádiz, 2015.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021,
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla*, Ed. Algazara, Málaga, 1995.
- LOPEZ MIRA, A.J., "Ceuta y Melilla: ¿Comunidades autónomas o peculiares entidades locales?", *Revista de Derecho Político*, 1997, nº 43, pp. 149-156.
- MADOZ, P., *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de ultramar: Melilla é Plazas menores*, Tomo XI, Madrid, 1848, pp. 361-363.
- REMACHA TEJADA, J. R., "Las fronteras de Ceuta y Melilla", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 1994, nº 10, pp. 195-238.

- REQUEJO RODRIGUEZ, P., “¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1998, nº 277, pp. 55-70.
- REZETTE, R., *Les enclaves espagnoles au Maroc*, Nouvelles Editions Latines, Paris, 1976.
- SODDU, P., *Inmigración extra-comunitaria en Europa: el caso de Ceuta y Melilla*, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ceuta, 2002.
- VILAR, J.B., “La frontera de Ceuta con Marruecos: Orígenes y conformación actual”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº extraordinario, 2003, pp. 273-287.
- ZURLO, Y., *Ceuta et Melilla: histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*, L’Harmattan, Paris, 2005.



CAPÍTULO 4

LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA EUROPEA Y EL PAPEL DE LAS ADUANAS EN EL MARCO DE UNAS RELACIONES COMERCIALES NORMALIZADAS CON MARRUECOS

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN ¹

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL ESTATUTO PARTICULAR DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA.
- III. LAS ANÓMALAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CEUTA Y MELILLA CON MARRUECOS.
- IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA EUROPEA.
- V. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN: El análisis de la cuestión relativa a la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera debe ir más allá de los aspectos estrictamente económicos para ubicarlo en un marco mucho más amplio, político y estratégico, que puede condicionar de forma significativa el futuro de ambas Ciudades Autónomas y constituir un paso significativo en el proceso de normalización de sus relaciones comerciales con Marruecos. Por ello, resulta necesario estudiar cuáles son los principales elementos del debate sobre la oportunidad y la conveniencia de dar ese paso, teniendo en cuenta además el escenario particularmente propicio a tales efectos que se ha abierto en virtud de la nueva hoja de ruta en las relaciones España-Marruecos diseñada a raíz de la visita oficial al Reino de Marruecos, el

1. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Publicación realizada en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 'Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho' (Responsable A. del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr. Miguel Acosta Sánchez.

7 de abril de 2022, del Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, que incorpora entre otros compromisos el establecimiento de unas aduanas en Ceuta y Melilla para el control del tráfico de mercancías con Marruecos.

PALABRAS CLAVE: Unión Aduanera, Ceuta, Melilla, Marruecos, aduanas, relaciones comerciales.

THE INTEGRATION OF CEUTA AND MELILLA INTO THE EUROPEAN CUSTOMS UNION AND THE ROLE OF CUSTOMS WITHIN THE FRAMEWORK OF NORMALIZED TRADE RELATIONS WITH MOROCCO

ABSTRACT: The analysis of the issue related to the integration of Ceuta and Melilla into the Customs Union must go beyond the strictly economics aspects to place it in a much broader, political and strategic framework, which can significantly condition the future of both Autonomous Cities and constitute a significant step in the process of normalization of their trade relations with Morocco. It is therefore necessary to study the main elements of the debate on the appropriateness and desirability of taking into account the scenario particularly conducive to such effects that has been opened up under the new road map in Spain-Morocco relations. This road map has been designed following the recent official visit to the Kingdom of Morocco, on 7th April, 2022, by the President of the Government of Spain, Pedro Sánchez, which incorporates, among other commitments, the establishment of customs in Ceuta and Melilla to control the traffic of goods with Morocco.

KEYWORDS: Customs Union, Ceuta, Melilla, Morocco, customs, trade relations.

1. INTRODUCCIÓN

La viabilidad de la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera, y su conveniencia para garantizar un mejor futuro a ambas Ciudades Autónomas, se ha venido planteando de forma recurrente desde distintas instancias académicas e institucionales desde hace al menos dos décadas.

De hecho, hasta hace unos meses se estuvo trabajando en el seno de la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico del Senado sobre una Ponencia de estudio sobre la insularidad y la situación periférica de la Ciudades de Ceuta y Melilla², en la que se hizo referencia, por algunos de los comparecientes, a

2. Ponencia creada en virtud del acuerdo adoptado en dicha Comisión en sesión celebrada el 12 de noviembre de 2020. Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, nº 114, de 26 de noviembre de 2020, pp. 13-14.

esa cuestión así como al cierre unilateral de las fronteras de ambas ciudades por parte de Marruecos. Por esa razón, resulta llamativo a nuestro juicio que en las Conclusiones de la citada Ponencia no se incluyese ninguna alusión explícita ni a la eventual integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera ni a la reapertura de las fronteras de ambas ciudades con Marruecos³.

En cambio, si fueron particularmente significativas a ese respecto las conclusiones de la Comisión Mixta Congreso-Senado, en sesión celebrada el 20 de septiembre de 2011, en la que se debatió una Ponencia de estudio sobre las especificidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y su situación ante la Unión Europea.

Dicha Comisión Mixta abogó por llevar a cabo una puesta al día del denominado Régimen Económico y Fiscal (REF) aplicable a ambas ciudades mediante, entre otras actuaciones, la solicitud de integración en la Unión Aduanera, garantizando la compatibilidad con el REF y que no resultasen perjudicadas las actividades económicas desarrolladas en aquellos momentos en Ceuta y en Melilla, así como la apertura de negociaciones para el establecimiento de una aduana comercial convencional en la frontera de Ceuta⁴.

Podríamos afirmar que los principales términos del debate sobre la eventual integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera han girado a grandes rasgos sobre los distintos elementos presentes en las citadas conclusiones de la Comisión Mixta Congreso-Senado:

- a) Conveniencia de dicha medida como solución a las problemáticas existentes específicamente en Ceuta y en Melilla.
- b) Mantenimiento del régimen económico y fiscal de ambas ciudades, con las modificaciones puntuales que fuesen oportunas, para que todo ello se lleve a cabo sin que suponga un perjuicio a las actividades económicas desarrolladas en las mismas.

3. Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, nº 354, de 23 de junio de 2022, pp. 39-80. A este respecto, habría que destacar que el Informe de la Ponencia se aprobó por mayoría, y que hubo dos votos particulares presentados por el Grupo Parlamentario Mixto y por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado en los que se proponían textos alternativos para dicho Informe, en los que se incluían, entre otras, referencias explícitas a la cuestión de la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera y a la reapertura de las fronteras con Marruecos. *Ibid.*, pp. 82-101.

4. Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A*, nº 477, de 5 de octubre de 2011.

- c) La necesidad de la apertura de una aduana comercial convencional en la frontera de Ceuta.

De hecho, los diversos estudios que se han venido realizando hasta este momento, aunque no siempre con las mismas recomendaciones sobre las medidas a adoptar, han pivotado de uno u otro modo sobre los elementos antes apuntados.

No obstante, durante los últimos años se ha producido una escalada de acontecimientos que, en nuestra opinión, ha alterado sustancialmente la situación existente en Ceuta y en Melilla, de modo que actualmente se requiere un nuevo enfoque a la hora de afrontar el debate sobre la conveniencia o no del ingreso de ambas ciudades en la Unión Aduanera.

Entre tales acontecimientos podríamos destacar el cierre por decisión unilateral de Marruecos, en agosto de 2018, de la aduana comercial de Melilla, así como la suspensión del porteo de mercancías, a partir de octubre de 2019, a través de la frontera de Ceuta y posteriormente también por la frontera de Melilla, culminando con el cierre total de ambas fronteras en marzo de 2020 como consecuencia de la alerta sanitaria provocada por el COVID-19.

Todo ello ha supuesto un cambio radical en la economía de Ceuta y de Melilla y en la vida diaria de sus habitantes, poniendo de nuevo sobre la mesa y con más énfasis que nunca la necesidad de reformular el modelo económico de futuro de ambas ciudades. Ello pasa a nuestro juicio, como veremos más adelante, por la ineludible integración de Ceuta y de Melilla en la Unión Aduanera, con las medidas correctoras necesarias, como elemento central de ese nuevo modelo económico.

Esa transcendental decisión puede ser particularmente oportuna en unos momentos como los actuales en los que, a raíz de la visita oficial a Marruecos del Presidente del Gobierno de España el 7 de abril de 2022 y de la nueva hoja de ruta en las relaciones hispano-marroquíes allí diseñadas, parece abrirse una nueva etapa de mayor entendimiento entre España y Marruecos y de colaboración para rebajar las tensiones hasta ahora existentes en las fronteras de Ceuta y de Melilla, como tendremos ocasión de analizar a continuación.

II. EL ESTATUTO PARTICULAR DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA

La pertenencia de España a la Unión Europea provoca que las relaciones con Marruecos se encuentren “particularmente condicionadas” por dicho hecho así como

por el papel de socio privilegiado que tiene Marruecos con la Unión Europea⁵. Por eso, la entrada de España en 1986 en lo que es hoy la Unión Europea supuso sin duda un cambio trascendental en las ciudades de Ceuta y Melilla y sus relaciones con Marruecos, al dibujar un nuevo escenario en el que habrían de confluir a partir de entonces tres actores principales, a saber, España, Marruecos y la Unión Europea. Ello con independencia de que en algunos aspectos las problemáticas existentes se deberían seguir desarrollando en un contexto de bilateralidad, como por ejemplo en el caso de la eventual implementación de una aduana comercial convencional entre Ceuta y Marruecos.

No obstante, el papel que ha podido jugar la Unión hasta el momento en ese ámbito se ha encontrado siempre mediatizado por el hecho de que tanto Ceuta como Melilla disponen de un estatuto especial dentro de la Unión Europea que ha supuesto que en realidad exista una “europeización” parcial o incompleta de ambas ciudades⁶.

En efecto, en virtud del Acta de Adhesión de España a las por entonces Comunidades Europeas, Ceuta y Melilla quedaron excluidas del territorio aduanero europeo, de las políticas comercial, agrícola y pesquera europeas, y de la aplicación de la normativa sobre el IVA y los impuestos especiales⁷.

Obviamente ello tuvo una repercusión inmediata en relación con el régimen aplicable a los intercambios de mercancías entre Ceuta y Melilla con Marruecos, al proyectarse exclusivamente en un contexto bilateral España-Marruecos en cuanto que Ceuta y Melilla no se configuraron como fronteras comerciales de Marruecos con el territorio aduanero europeo.

5. Como afirma acertadamente DEL VALLE GÁLVEZ, A.: “España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, p. 3.

6. No sólo por eso, sino también por las propias reticencias de Marruecos a establecer una cooperación institucionalizada con España cuando afectase a Ceuta y/o a Melilla, que son objeto, como es sabido, de reivindicación territorial por parte de Marruecos. En ese sentido, señala GONZÁLEZ GARCÍA, I.: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos; la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, p. 536, que se trata de una “reivindicación determinante para comprender la falta de adopción por ambos países de un marco jurídico y político bilateral propio, capaz de legitimar las relaciones de cooperación entre entidades subestatales situadas a uno y otro lado de las fronteras terrestres en el norte de África, afectando en concreto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, así como a las provincias de Tetuán y de Nador”.

7. En ese momento también quedó excluida Canarias, hasta el año 1991 en el que, en virtud del Reglamento 1911/CEE/1991, se integró en el territorio aduanero europeo y en el ámbito de aplicación de las políticas comercial, agrícola y pesquera de la UE, aunque a día de hoy sigue fuera del ámbito de aplicación del IVA y de los impuestos especiales.

Por consiguiente, en el ámbito concreto de las relaciones comerciales entre Ceuta y Melilla con Marruecos, la Unión Europea no ha podido ejercer nunca el papel de “facilitadora” que sí ha efectuado en otras áreas, y ni siquiera ha estado realmente en sus manos poder hacerlo. Baste recordar en este sentido, por ejemplo, la respuesta que dio el 23 de mayo de 2013 la entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión a la pregunta del eurodiputado español Sosa Wagner sobre “la necesaria incorporación de Ceuta a la Unión aduanera”, en la que recordaba que la integración de Ceuta dentro del territorio aduanero europeo requería en primer lugar que existiese una petición en ese sentido por parte de España, a partir de la cual podría pronunciarse el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo⁸.

Se subrayaba, pues, que dicha cuestión quedaba en principio a criterio e iniciativa de España, que efectivamente es la única que siempre ha tenido y tiene la posibilidad de iniciar el proceso que pueda llegar a conducir a la europeización plena de Ceuta y de Melilla en lo que a la libre circulación de mercancías se refiere, en virtud de lo establecido en el artículo 25.4 del Acta de Adhesión antes mencionado⁹.

Y no parece que hasta ahora el Gobierno español haya estado realmente dispuesto a presentar dicha solicitud de integración de Ceuta y de Melilla en la Unión Aduanera. Se ha apuntado por algunos que por temor a una reacción de Rabat a esa iniciativa, al no querer “tensiones con un vecino que colabora en la lucha contra la inmigración irregular, según fuentes diplomáticas y gubernamentales conocedoras de este asunto”¹⁰.

8. Véase *Diario Oficial de la Unión Europea* C 11 E, de 15.1.2014.

9. Cuyo tenor literal es el siguiente: *A instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, podrá:*

- *decidir la integración de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad;*

- *definir las medidas apropiadas dirigidas a extender a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla las disposiciones vigentes del Derecho Comunitario.*

A propuesta de la Comisión, por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento, podrá decidir las adaptaciones del régimen aplicable a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla que resultaren ser necesarias.

10. CEMBRERO, I.: “La limitada soberanía de España en Ceuta frente a Marruecos”, *Blogs Internacional El País*, 2 de diciembre de 2013. En un sentido similar, la noticia publicada en *El Pueblo de Ceuta* el 15 de diciembre de 2013 con el título “El temor a la reacción de Marruecos trunca el ingreso de Ceuta en la Unión Aduanera”.

Lo cierto es que hasta ahora las distintas respuestas, abundando en las dificultades de ese proceso, que se han ido proporcionando por parte del Gobierno de España a las pretensiones de integración de Ceuta y de Melilla en la Unión Aduanera, se han intentado sostener en argumentos de tipo técnico que consideramos bastante frágiles y no muy rigurosos. Valga como ejemplo las explicaciones que, según el Faro de Ceuta, proporcionó en noviembre de 2013 el por entonces Secretario de Estado para la Unión Europea, Sr. Méndez de Vigo, en las que se hacía hincapié en que podría ser inoportuno presentar en aquellos momentos la solicitud de integración en la Unión Aduanera ya que podría poner en peligro algunas especificidades fiscales de las Ciudades Autónomas, tales como las bonificaciones del IRPF, las bonificaciones del Impuesto de Sociedades o las bonificaciones a las cuotas a la Seguridad Social. Y ello con el argumento de que existía en esos instantes una idea primordial en el seno de la Unión Europea de consolidación fiscal y de eliminación de aspectos diferenciadores entre unos territorios y otros en esos aspectos. E insistiendo, además, en que no sería un tema fácil de conseguir, dado que se necesitaría la unanimidad en el Consejo, y eso implicaba poner de acuerdo en aquel entonces a veintiocho países¹¹.

Resulta interesante en este punto traer a colación la cuestión de la incorporación al territorio aduanero europeo de *Campione d'Italia* y las aguas italianas del lago Lugano el 1 de enero de 2020, que hasta entonces no formaban parte de la Unión Aduanera, así como al régimen general de los impuestos especiales (aunque manteniéndose excluido del sistema común del IVA)¹² y para lo que al parecer no hubo dificultad alguna en obtener la unanimidad en el seno del Consejo.

Esta posición reacia por parte del Gobierno de España a iniciar el proceso conducente a la integración de Ceuta y de Melilla en la Unión Aduanera podría cambiar a tenor de lo manifestado en la Declaración conjunta hispano-marroquí adoptada en Rabat el 7 de abril de 2022, sobre la *Nueva etapa del Partenariado entre España y Marruecos*¹³, en la que se incluye en la nueva hoja de ruta, entre

11. “Stop a la Unión Aduanera”, *El Faro de Ceuta*, 27 de noviembre de 2013.

12. En virtud de la Directiva (UE) 2019/475 del Consejo, de 18 de febrero de 2019, por la que se modifican las Directivas 2006/112/CE y 2008/118/CE en lo que respecta a la inclusión del municipio italiano de Campione d'Italia y las aguas italianas del Lago de Lugano en el territorio aduanero de la Unión y en el ámbito de aplicación territorial de la Directiva 2008/118/CE; así como del Reglamento (UE) 2019/474 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 952/2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión. Publicados ambos en el *Diario Oficial de la Unión Europea* L 83, de 25.3.2019.

13 Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/070422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf>

otras cosas, la “plena normalización de la circulación de personas y de mercancías”, que “se restablecerá de manera ordenada, incluyendo los dispositivos apropiados de control aduanero y de personas a nivel terrestre y marítimo”.

En la comparecencia del Presidente del Gobierno de España ante la prensa ese mismo día 7 de abril, éste afirmó expresamente lo siguiente:

Uno de los primeros objetivos de esta nueva etapa va a ser la recuperación de la plena normalidad en la circulación de bienes y de mercancías en los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla.

Vamos a proceder a la reapertura progresiva de los pasos fronterizos para garantizar un flujo ordenado de personas, con seguridad y de acuerdo a los requisitos sanitarios necesarios.

Y las mercancías también van a circular con normalidad, en régimen de expedición comercial a través de los respectivos puestos aduaneros.

A tenor de dichas palabras parecía bastante claro que se abogaba por la reapertura de la aduana comercial de Melilla y por la creación de una aduana comercial en Ceuta, y quedó absolutamente confirmado en virtud de la respuesta que dio Pedro Sánchez a una pregunta formulada en ese sentido por un periodista¹⁴.

Ese novedoso escenario de normalización de las relaciones comerciales con Marruecos dibuja sin duda un “nuevo modelo fronterizo” para Ceuta y Melilla¹⁵, que podría a nuestro juicio abrir mejores expectativas para una eventual integración de ambas Ciudades Autónomas en la Unión Aduanera.

En efecto, unas relaciones comerciales normalizadas con Marruecos, no siendo un paso imprescindible para dicha integración, pueden suponer un marco particularmente idóneo para que se produzca un debate serio y decisivo sobre la incorporación de Ceuta y Melilla a la Unión Aduanera.

14. Puede verse la transcripción completa de dicha comparecencia en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2022/prsp07042022.aspx>

15. Resulta interesante destacar que unos meses antes se publicaba en *El País*, el 13 de diciembre de 2021, una noticia firmada por María Martín y Miguel González, titulada precisamente “España prepara un nuevo modelo fronterizo para Ceuta y Melilla” en la que se afirma que entre las principales medidas que habría sobre la mesa de una comisión interministerial creada a tales efectos se encuentra “la de instalar aduanas comerciales con Marruecos en los pasos fronterizos de las dos ciudades, pues permitiría el tráfico legal con su entorno, tanto de productos manufacturados desde España a Marruecos como de productos frescos (sobre todo pescado y verduras) a la inversa. El Gobierno quiere convencer a Marruecos de que la existencia de estas aduanas no afectaría a su reivindicación territorial”.

III. LAS ANÓMALAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CEUTA Y MELILLA CON MARRUECOS.

Tradicionalmente Ceuta y Melilla han mantenido unos intercambios comerciales con Marruecos que podríamos calificar, sin duda alguna, de claramente insuficientes para garantizar una integración económica acorde con el potencial que podría desarrollarse en la zona a tenor de las estrechas relaciones que mantienen desde hace tiempo Marruecos y la Unión Europea.

En estas anómalas relaciones han influido diversos factores, no exclusivamente comerciales, que podrían explicar la incoherencia de dicha realidad con la privilegiada posición que ocupa Marruecos entre los distintos socios de la Unión Europea, de la que España es su principal valedora.

En ese sentido, cualquier análisis de los flujos comerciales entre Ceuta y Melilla con Marruecos revela que el no reconocimiento por parte de este último de una aduana comercial convencional con Ceuta, junto con otros factores de índole económica existentes en ambas Ciudades Autónomas¹⁶, como la no pertenencia de éstas al territorio aduanero europeo, provocaron la proliferación de un comercio de contrabando, que normalmente se ha catalogado con un cierto eufemismo como comercio “atípico”, “irregular” o “informal”.

La importancia que ha tenido hasta épocas recientes este comercio “atípico” queda fuera de toda duda, manejándose cantidades que oscilaban entre los 500 y 700 millones de euros al año en el caso de Ceuta y de más de 1000 en el de Melilla, y un elevado número de personas que se dedicaban al contrabando en Marruecos, la mayor parte de ellas mujeres. Datos que muestran que se trataba de una cuestión de enorme interés tanto para Ceuta y Melilla como para las zonas colindantes de Marruecos y que pueden explicar la permisividad de las autoridades españolas y hasta hace apenas tres años también de las autoridades marroquíes a este respecto.

Sin embargo, la liberalización de los intercambios comerciales con Marruecos propiciada en el marco de la Asociación Euromediterránea¹⁷ así como el incre-

16. Véase FERRER GALLARDO, X.: “Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano”, *Documentos de Análisis Geográfico*, nº 51, 2008, p. 137.

17. Pueden verse a este respecto nuestros trabajos: CEPILLO GALVÍN, M. A.: “Perspectivas de realización de una Zona de Libre Comercio Comunidad Europea-Marruecos: los principales obstáculos y aspectos controvertidos”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y EL HOUADIGUI, R. (dirs.): *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar. Les dimensions internationales du Détroit de Gibraltar*. Dykinson, Madrid, 2006, pp. 125-148; CEPILLO GALVÍN, M. A.: “Las

mento del esfuerzo inversor del Gobierno marroquí en el norte del país (del que constituye una clara muestra el proyecto Tánger-Med) apuntaban a un progresivo declive económico de Ceuta y de Melilla y a una reducción significativa del comercio irregular con Marruecos (que ha quedado definitivamente truncado desde finales de 2019).

Y la única respuesta a nuestro juicio a ese desafío es la de normalizar el intercambio de mercancías entre Ceuta y Melilla con Marruecos, lo que sólo puede producirse mediante la implementación de una aduana comercial convencional con Marruecos en la frontera de Ceuta y la reapertura de la aduana ya existente anteriormente en Melilla, como hemos visto que apuntaba claramente la Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022 y la nueva hoja de ruta diseñada en la misma.

Ya en una Proposición no de Ley presentada en el Congreso de los Diputados en 2009 por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, sobre negociación de un acuerdo con el Reino de Marruecos para el establecimiento de una aduana comercial en Ceuta, se esgrimían una serie de argumentos a favor de esta medida, que merecen ser reproducidos literalmente:

En menos de cuatro años, en 2012, habrá concluido el desarme arancelario de Ceuta, y todo lo que actualmente se define como comercio atípico dejará de tener sentido. Si tenemos en cuenta que las exportaciones irregulares de Ceuta a Marruecos se estiman en 500 millones de euros anuales, la paulatina apertura comercial con Marruecos amenaza a corto plazo la viabilidad económica de la Ciudad Autónoma. Si Ceuta no se incorpora a la Unión Aduanera, seguirá sin culminar plenamente su integración plena en la Unión Europea. Y aunque se tengan que aceptar algunas cesiones en materia fiscal, la clave está en que se negocie esa entrada en condiciones ventajosas. Ante el previsible desarme arancelario marroquí, cada vez más cercano, Melilla tiene la ventaja de poseer una aduana comercial con Marruecos. Pero, hoy por hoy, Ceuta carece de frontera comercial con Marruecos¹⁸.

relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: de la Cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (dirs.): *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*. Dykinson, Madrid, 2007. Pp. 153-190; CEPILLO GALVÍN, M. A.: “La zona de libre cambio Unión Europea-Marruecos, ¿un paso decisivo para la conclusión de un acuerdo de libre comercio amplio y profundo?”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 15, 2013, pp. 1-22.

18. Publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Serie D: General, nº 174, de 27.3.2009.

Podemos observar, por un lado, cómo se establece una relación entre el establecimiento en Ceuta de una aduana comercial convencional con Marruecos y la integración en la Unión Aduanera, postura con la que podemos coincidir.

Efectivamente, si bien es cierto que ambas cuestiones no van intrínsecamente unidas, resultan en nuestra opinión prácticamente inviables la una sin la otra de cara a la plena normalización de los intercambios comerciales entre Ceuta y Melilla con Marruecos, en la medida en que presentaría un menor interés estratégico para España y para las dos Ciudades Autónomas abrir una aduana comercial convencional en Ceuta (y la reapertura de la aduana comercial ya previamente existente en Melilla) si ambas siguiesen quedando excluidas de la Unión Aduanera.

Probablemente la solución a esta anomalía depende más a nuestro juicio de que la normalización de los intercambios comerciales entre Ceuta y Melilla con su entorno pasen a formar parte del “colchón de intereses” con Marruecos promovido por España a partir de la década de los noventa¹⁹. Ello redundaría sin lugar a dudas en un mejor clima que podría facilitar la “plena europeización” de Ceuta y de Melilla, con la integración de ésta en la Unión Aduanera y la puesta en funcionamiento de las aduanas comerciales en ambas ciudades con Marruecos.

Es cierto que algunas fuentes apuntan la existencia de ciertas discrepancias en las negociaciones entre España y Marruecos en relación con la reapertura de las fronteras de Ceuta y de Melilla en 2022, siendo uno de los principales escollos a ese respecto precisamente el establecimiento de aduanas comerciales en las mismas. Tales discrepancias habrían surgido supuestamente por las distintas interpretaciones de España y Marruecos sobre los compromisos adquiridos en virtud de la Declaración conjunta del 7 de abril de 2022, limitándose desde la perspectiva de Marruecos al mero tránsito de mercancías por los pasos ya habilitados sin desplegar necesariamente pasos comerciales²⁰.

No obstante, y sin poner en duda la veracidad de dicha información²¹, consideramos que resulta muy complicado sostener que “la plena normalización de la circulación de personas y de mercancías” que habría que restablecer de forma ordenada “incluyendo los dispositivos apropiados de control aduanero y de

19. Véase HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: “España-Marruecos: una vecindad compleja”, *Afkar/Ideas*, diciembre, 2013, pp. 46-48.

20. Véase “España y Marruecos mantienen sus diferencias para abrir la frontera con Ceuta y Melilla”, *El País*, 30 de abril de 2022.

21. Aunque es cierto igualmente que existen otras versiones sobre tales negociaciones, que parecen negar tales discrepancias, como se ha publicado por ejemplo en *El Faro de Ceuta*: “¿Hay descoordinación entre España y Marruecos?: la clave del Tarajal”, 1 de mayo de 2022.

personas a nivel terrestre y marítimo”, como se dice expresamente en la citada Declaración conjunta, pueda llevarse a cabo volviendo simplemente a la situación anterior al cierre de las fronteras por parte de Marruecos.

Ello sería un retorno a la “anormalidad” que suponía, como hemos sostenido anteriormente, las anómalas relaciones comerciales que se habían venido manteniendo tradicionalmente entre Ceuta y Melilla con su entorno marroquí, y que la nueva hoja de ruta prevista en la Declaración conjunta parece querer dejar atrás para siempre.

En cualquier caso, lo cierto es que basta un mero recorrido por algunas noticias publicadas en diferentes medios de comunicación a lo largo de estos últimos meses para observar que el debate realmente no se está focalizando en si finalmente se va a proceder o no al establecimiento de aduanas comerciales en Ceuta y Melilla con Marruecos, sino en cuándo se llevará a cabo y con qué alcance.

En efecto, desde que se realizaron dos pruebas de paso de mercancías por las aduanas de Ceuta y Melilla el 27 de enero y el 24 de febrero de 2023²², las dudas se encuentran referidas básicamente al momento en el que se producirá la efectiva puesta en práctica de tales aduanas para el tránsito normalizado de mercancías entre Marruecos y España a través de los pasos fronterizos de El Tarajal y de Beni Enzar, ya que, como manifestaba recientemente el Ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel Albares, con motivo de una reunión celebrada con los Presidentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, la decisión de implantar dichas aduanas comerciales “de manera ordenada y gradual, es firme, y por tanto, irreversible”²³.

En cuanto al alcance o la dimensión de tales aduanas, ciertamente existe un debate abierto, en la medida en que por parte de Marruecos, e incluso en un primer momento por parte del propio Gobierno español²⁴, se ha trasladado la

22. Puede verse, entre otros, “Abre con restricciones la aduana comercial con Marruecos en Ceuta y la de Melilla vuelve a funcionar después de cuatro años”, *El Mundo*, 27 de enero de 2023, y “Nueva prueba de paso de mercancías por las aduanas de Ceuta y Melilla tras subsanar algunas dificultades técnicas”, *EuropaPress*, 24 de febrero de 2023.

23. Véase “Albares insiste en que la apertura de la aduana comercial es *firme e irreversible*”, *CeutaTV*, 13 de febrero de 2023.

24. Véase en ese sentido “La aduana comercial: ordenada, gradual y de carácter regional”, *El Faro de Ceuta*, 27 de octubre de 2022, en donde se recogen algunos párrafos de un comunicado emitido por la Delegación del Gobierno en Ceuta en respuesta a la postura adoptada por la Confederación de Empresarios de Ceuta mostrando su disconformidad a la limitación del tráfico de camiones a través de la aduana a menos de 3.500 kilos. En concreto, se señala que “siempre se ha afirmado que inicialmente tendrá un carácter regional. Se trata de regularizar el tráfico de mercancías entre dos territorios limítrofes”, y que “El Gobierno de España nunca ha afirmado que se va implantar un centro logístico con capacidad como tiene el puerto de Algeciras”.

idea de que tendrán un alcance limitado al concebirse con una mera *dimensión regional*²⁵.

Aunque en estos momentos resulta complicado hacer un pronóstico sobre cómo se implementarán finalmente en la práctica estas aduanas comerciales, es plausible pensar que probablemente tengan un alcance menor al deseable para el correcto desarrollo del nuevo modelo fronterizo planteado para Ceuta y Melilla y la anunciada *zona de prosperidad compartida* a ambos lados de la frontera.

En nuestra opinión, esa es la conclusión lógica si tenemos en cuenta las propias limitaciones de espacio y de infraestructura en torno a los pasos fronterizos de El Tarajal y Beni Enzar y, sobre todo, la previsible resistencia de Marruecos a que Ceuta y Melilla puedan convertirse en nodos de comercio internacional que compitan con infraestructuras logísticas de importancia estratégica para dicho país, como ocurre con el Puerto de Tánger Med.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA

Como decíamos al principio de este trabajo, ha habido desde hace más de dos décadas múltiples estudios sobre la conveniencia o no de la incorporación de Ceuta y de Melilla en el territorio aduanero europeo, no siempre con la misma posición a ese respecto.

Merece destacarse a nuestro juicio, en primer lugar, uno realizado en el seno del Consejo Económico y Social de Ceuta en el año 2000, en el que se apuesta firmemente por la integración de Ceuta en la Unión Aduanera, para vincular a dicha ciudad cada vez más al proyecto europeo²⁶. Es más, se llega a afirmar en dicho informe que el futuro comercial de Ceuta en ese marco “se debe plantear con mayor ambición y menos pasividad, considerando a la

25. En cambio, más recientemente, se está haciendo hincapié en que tales aduanas van a tener unas características similares a cualquier otra aduana. Puede verse en esta línea, “El Estado niega que la del Tarajal vaya a ser una aduana *regional*”, *El Faro de Ceuta*, 9 de marzo de 2023, en el que se afirma que el Ministerio de Hacienda dice desconocer qué es una “aduanas regional” y que la Agencia tributaria “siguiendo las líneas directrices del Gobierno” está preparada “para hacerse cargo de la apertura y gestión de una aduana comercial sin más calificativos”.

26 Véase *Informe 3/98: Estudio sobre la conveniencia, posibilidades y plazos de integración de la ciudad en la Unión Aduanera, contemplando los mecanismos comunitarios de las reglas de origen a la producción propia y regional, así como cuantos beneficios o perjuicios pueda conllevar esta integración con respecto al actual status de la ciudad de Ceuta*, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social en la sesión ordinaria celebrada el 22 de marzo de 2000, p. 173.

Unión Aduanera un gran mercado no sólo del que se puede abastecer sino en el que puede proyectar todas sus actividades actuales y las potenciales derivadas de ese nuevo status”²⁷.

En una posición favorable a la integración en la Unión Aduanera se situaba igualmente, en 2008, el que probablemente sea uno de los más profundos y sistemáticos estudios realizados hasta el momento, por encargo de la Cámara de Comercio de Ceuta, que afirmaba, entre otras cosas, que dicha Ciudad Autónoma presentaba determinados puntos débiles “que una integración en la unión aduanera contribuirían a mejorar o solventar”. Y señalaba en concreto que dicha integración “sería un impulso al estatus actual de la ciudad, como territorio comunitario, que la conformaría como frontera sur de la UE” y que provocaría “la desaparición del paso aduanero para los viajeros procedentes de Ceuta y que se percibe negativamente por los visitantes y no siempre es claramente entendido (UE sí, pero frontera y aduana también)”²⁸.

Unos meses después se publicaría un informe realizado en el marco del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, en el que se recomendaba que las autoridades españolas avanzaran hacia un nuevo modelo económico y comercial para las Ciudades Autónomas, que debería estar basado en la entrada de ambas en la Unión Aduanera, y en un nuevo modelo de financiación, con fuertes inversiones públicas y privadas y propiciando el co-desarrollo con Marruecos. Todo ello contemplando además el establecimiento de importantes contingentes libres de aranceles para importaciones en Ceuta y en Melilla durante un período transitorio, para amortiguar la escalada de precios que podría llegar a suponer la aplicación del arancel aduanero común, así como la transformación de la frontera terrestre de Ceuta en aduana comercial²⁹.

Por otra parte, podríamos destacar un estudio mucho más cercano en el tiempo, elaborado por la Consultora para el Desarrollo Exterior Canario (CODEXCA) en 2018, sobre la incorporación de Melilla al territorio aduanero europeo, que mantiene una postura más tenue a ese respecto.

En dicho trabajo se ponen de manifiesto determinados problemas existentes en las relaciones comerciales de Melilla con España y con el resto de la Unión Europea relativos a los procedimientos y a la gestión de las importaciones y las exportaciones, asociados a las gestiones aduaneras y fiscales. También en lo

27. *Ibid.*, p. 177.

28. *Ventajas e inconvenientes de una posible integración de Ceuta en la Unión Aduanera*, informe coordinado por el Profesor Joaquín Aranda, 2008, p. 494.

29. Véase PÉREZ CASTRO, M. A.: *Memorando OPEX nº 116/2009. El futuro económico de las ciudades autónomas españolas*, 5 de marzo de 2009, p. 5.

relativo a las relaciones comerciales con Marruecos, aplicándose por parte de éste el criterio de tercer país en las importaciones procedentes de Melilla, y no la de otro tipo de medidas generales incluidas en los acuerdos comerciales entre la Unión Europea y Marruecos³⁰.

Y termina concluyendo que “cualquier modificación del estatus actual en las relaciones con la UE que implique un cambio con respecto a Melilla o Ceuta sería objeto de censura por parte del gobierno marroquí, bloqueando cualquier tipo de negociación al respecto”, lo que le lleva, entre otras razones, a recomendar “la revisión del estatus actual, con una mejora significativa de los recursos destinados a la gestión de los procedimientos de la operativa aduanera y fiscal como la opción más viable a corto plazo”³¹.

En esa opción intermedia entre el mantenimiento del régimen actualmente existente para ambas ciudades y la integración en la Unión Aduanera podríamos también situar la postura defendida por algunos autores, como María del Carmen Morón, que alude a la posibilidad que también otorga el artículo 25.4 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas³² de adaptar o modificar el régimen aduanero vigente en Ceuta y Melilla, sin necesidad de propiciar la incorporación de ambas ciudades al territorio aduanero europeo. En su opinión “la adaptación presenta evidentes ventajas frente a la derogación, pues es reversible, permite mantener determinados privilegios y, sobre todo, las disposiciones que reconocen sus especialidades son de derecho originario”. Y por eso, sostiene que “de pretenderse el replanteamiento de la situación aduanera de Ceuta y Melilla sería preferible acudir a esta vía, tal y como aconseja el análisis a posteriori de la evolución del régimen Canario”³³.

Aunque desde un punto de vista jurídico efectivamente se trataría de una opción viable, consideramos que sería de difícil articulación en estos momentos no sólo por la complejidad que representaría su diseño y puesta en práctica sino, sobre todo, por lo complicado que resultaría convencer a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo de la oportunidad y conveniencia de dicha medida.

Coincidimos en ese sentido con lo manifestado en un Informe elaborado en el seno del Instituto Elcano, en el que se afirma que, desde una perspectiva política, la no pertenencia de Ceuta y de Melilla a la Unión Aduanera “es un

30. Ver *Estudio práctico sobre una posible incorporación de la Ciudad Autónoma de Melilla al territorio aduanero comunitario*, CODEXCA, 12 de diciembre de 2018, p. 91.

31. *Ibid.*, p. 105.

32. Cuyo tenor literal se encuentra reproducido en la nota 8 de este trabajo.

33. Véase MORÓN PÉREZ, M. C.; “El régimen fiscal de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro”, *Crónica Tributaria*, nº 121, 2006, pp. 94-95.

anacronismo de difícil justificación, sobre todo cuando su consecuencia es una economía basada en flujos irregulares”³⁴.

Y lo es particularmente si tenemos en cuenta el nuevo escenario abierto, como ya hemos comentado anteriormente, en virtud de la Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022 y la nueva hoja de ruta en las relaciones entre ambos países allí esbozada, que aboga por una plena normalización del intercambio de mercancías y de los flujos comerciales, también en Ceuta y en Melilla.

Todos los estudios e informes mencionados, así como otros existentes, tienen una importante carencia a nuestro juicio, que es la de no haber podido tener debidamente en cuenta los acontecimientos producidos desde el cierre de la aduana comercial de Melilla en agosto de 2018 y especialmente la progresiva y drástica pérdida del “comercio atípico” con Marruecos de ambas Ciudades Autónomas a partir de finales de 2019, que han provocado un cambio sustancial de las condiciones existentes en dichas ciudades y la imprescindible reformulación no sólo del modelo económico de futuro de las mismas sino también de los términos del debate sobre la pertinencia del ingreso de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera³⁵.

Y ello, con independencia de que, como ha señalado algún experto, resulta “importante considerar la eventualidad de que los enfoques económicos para ambas ciudades no sean simétricos, y que, por tanto, las opciones a tomar respecto de instrumentos como entrar al Territorio Aduanero Común o mantenerse fuera no tengan que ser necesariamente las mismas ni aplicarse en el mismo sentido”³⁶.

Sea como fuere, lo cierto es que en los últimos tiempos se han reactivado las peticiones de Ceuta y de Melilla en cuanto al abordaje riguroso por todas las partes implicadas de la cuestión de su incorporación al territorio aduanero europeo.

34. Real Instituto Elcano, *Informe 18: España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*, 2014, p. 156.

35. Es cierto que recientemente, el 1 de junio de 2022, se presentó en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas un informe elaborado por Ernst&Young por encargo del eurodiputado español Jordi Cañas, fechado en diciembre de 2021, que abordaba tres aspectos concretos sobre Ceuta y Melilla en la Unión Europea, concretamente el Espacio Schengen, la Unión Aduanera, y las Regiones Ultraperiféricas, pero que curiosamente no hace ninguna alusión a los acontecimientos provocados por Marruecos en las fronteras de Ceuta y Melilla a partir de 2018 ni a las graves consecuencias derivadas del cierre de tales fronteras para las economías de ambas ciudades.

36. Véase BUSTILLO GÁLVEZ, J.: “Melilla”, en *Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades*, Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla de 1 de septiembre de 2020, p. 46.

Resultan particularmente interesantes a ese respecto algunas de las ideas esbozadas en un documento de trabajo del Gobierno de Ceuta, en febrero de 2020, en el que se insiste reiteradamente en la idea “más España, más Europa”, y en concreto se afirma que en “esta línea de más Europa, el Gobierno considera necesario volver a analizar, a la vista del nuevo escenario, la integración de nuestra ciudad en la Unión Aduanera”³⁷. Y se señala que debiera ser posible contar en Ceuta con una frontera equiparable al resto de fronteras exteriores de la Unión Europea, para lo que en su opinión se requeriría básicamente de dos cosas: que se elimine o revise en profundidad la actual excepción en el marco del Espacio Schengen y “que la misma esté dotada de las infraestructuras y medios, personales, materiales y tecnológicos, que demanda su referida condición y consiguiente nivel de exigencia”³⁸. Obviamente esto último adquiere un especial significado en la actualidad a la vista de la anunciada apertura de una aduana comercial en Ceuta en los próximos meses.

Del mismo modo, merece la pena destacarse igualmente la petición efectuada en febrero de 2021 en el Senado, por el Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla, Eduardo de Castro, de que dicha ciudad pase a formar parte del territorio aduanero europeo³⁹.

V. CONCLUSIONES FINALES

Llegados a este punto consideramos oportuno plantear una serie de cuestiones que, en nuestra opinión, deberían ser tenidas en cuenta en el marco del debate sobre la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera así como en relación con la puesta en práctica de las aduanas comerciales con Marruecos en dichas Ciudades Autónomas.

En primer lugar, que los términos del debate sobre la incorporación al territorio aduanero europeo requieren de un cambio de enfoque a la vista de las actuales circunstancias de modificación sustancial de las condiciones económicas de Ceuta y de Melilla y del escenario particularmente propicio a la integración en la Unión Aduanera que dibuja la hoja de ruta establecida en la Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022.

37. GOBIERNO DE CEUTA: *Por un futuro más estable y seguro para Ceuta (Documento de trabajo)*, febrero de 2020, p. 6.

38. *Ibid.*, pp. 5-6.

39. Tal como se recoge por *EuropaPress*, el 19 de febrero de 2021: “Melilla pide entrar en la Unión Aduanera y ser una zona económica especial para poder atraer empresas”.

Consideramos, en ese sentido, que no se trata ya de plantear la conveniencia o no de dicho ingreso, lo que a nuestro juicio sería un debate ya superado, por obsoleto y alejado de la actual realidad de Ceuta y Melilla, sino de cómo ha de materializarse la integración en la Unión Aduanera para garantizar el mejor futuro posible a las Ciudades Autónomas.

En atención a lo anterior, en segundo lugar, sería necesario que los estudios que hayan de realizarse para analizar la viabilidad del ingreso de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera no se centren en las posibles consecuencias económicas de dicha medida para ambas ciudades sino en la formulación de propuestas de un nuevo modelo económico que sepa aprovechar al máximo las oportunidades que brinda la inclusión de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero europeo.

Y en tercer lugar, la puesta en práctica cuanto antes por parte de la autoridades españolas de una nueva configuración de las fronteras de Ceuta y de Melilla para poder acometer en toda su extensión la nueva realidad que implica su consideración como aduanas comerciales con Marruecos y la eventualidad de la integración en el futuro de las Ciudades Autónomas en la Unión Aduanera.

Ello implica dotar de forma gradual a las fronteras de Ceuta y de Melilla de nueva infraestructura y de los recursos humanos necesarios para adecuar los controles aduaneros allí existentes a un escenario completamente diferente al actual, en el que la circulación de mercancías con Marruecos pueda hacerse a través de circuitos profesionales y no de manera informal, como hasta ahora.

Como ha señalado el propio Gobierno de España en los Planes Integrales aprobados para Ceuta⁴⁰ y para Melilla⁴¹ en octubre de 2022, tales aduanas han de considerarse como “clave para el futuro económico” de ambas Ciudades, contemplando un presupuesto de 120.000 euros para llevar a cabo las actuaciones necesarias para la apertura inmediata de la Aduana de Ceuta y otros 390.000 euros para las obras a desarrollar a largo plazo, en tanto que en lo referente a Melilla estima que para la apertura inmediata de la Aduana “no es necesario realizar actuaciones”, aunque a largo plazo serían necesarias obras para las que se destinaría un presupuesto de 390.000 euros.

La implementación de aduanas comerciales en Ceuta y en Melilla y la incorporación de ambas al territorio aduanero europeo habrían de posibilitar, en definitiva, una mejor integración económica de las Ciudades Autónomas con Marruecos a través de operaciones normalizadas de importación y exportación de mercancías que sólo unas aduanas comerciales convencionales pueden proporcionar.

40. GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Ceuta*, octubre de 2022, p. 74.

41. GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Melilla*, octubre de 2022, p. 74.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, J. (Coord.): *Ventajas e inconvenientes de una posible integración de Ceuta en la Unión Aduanera*, 2008, pp. 1-496.
- BUSTILLO GÁLVEZ, J.: “Melilla”, en *Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades*, Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla de 1 de septiembre de 2020, pp. 28-58.
- CEMBRERO, I.: “La limitada soberanía de España en Ceuta frente a Marruecos”, *Blogs Internacional El País*, 2 de diciembre de 2013.
- CEPILLO GALVÍN, M. A.: “Perspectivas de realización de una Zona de Libre Comercio Comunidad Europea-Marruecos: los principales obstáculos y aspectos controvertidos”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y EL HOUADIGUI, R. (dirs.): *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar. Les dimensions internationales du Détroit de Gibraltar*. Dykinson, Madrid, 2006, pp. 125-148.
- CEPILLO GALVÍN, M. A.: “Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: de la Cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (dirs.): *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*. Dykinson, Madrid, 2007. Pp. 153-190.
- CEPILLO GALVÍN, M. A.: “La zona de libre cambio Unión Europea-Marruecos, ¿un paso decisivo para la conclusión de un acuerdo de libre comercio amplio y profundo?”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 15, 2013, pp. 1-22.
- CODEXCA: *Estudio práctico sobre una posible incorporación de la Ciudad Autónoma de Melilla al territorio aduanero comunitario*, 12 de diciembre de 2018, pp. 1-116.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CEUTA: *Informe 3/98: Estudio sobre la conveniencia, posibilidades y plazos de integración de la ciudad en la Unión Aduanera, contemplando los mecanismos comunitarios de las reglas de origen a la producción propia y regional, así como cuantos beneficios o perjuicios pueda conllevar esta integración con respecto al actual status de la ciudad de Ceuta*, 22 de marzo de 2000, pp. 1-200.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A.: “España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales - REEI*, nº 14, 2007, pp. 1-27.
- FERRER GALLARDO, X.: “Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano”, *Documentos de Análisis Geográfico*, nº 51, 2008, pp. 129-149.
- GOBIERNO DE CEUTA: *Por un futuro más estable y seguro para Ceuta (Documento de trabajo)*, febrero de 2020, pp. 1-36.
- GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Ceuta*, octubre de 2022, pp. 1-150.
- GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Melilla*, octubre de 2022, pp. 1-146.

- GONZÁLEZ GARCÍA, I.: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos; la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: “España-Marruecos: una vecindad compleja”, *Afkar/Ideas*, diciembre, 2013, pp. 46-48.
- MORÓN PÉREZ, M. C.; “El régimen fiscal de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro”, *Crónica Tributaria*, nº 121, 2006, pp. 59-96.
- PÉREZ CASTRO, M. A.: *Memorando OPEX nº 116/2009. El futuro económico de las ciudades autónomas españolas*, 5 de marzo de 2009, pp. 1-7.
- REAL INSTITUTO ELCANO, *Informe 18: España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sabel*, 2014, pp. 1-191.



CAPÍTULO 5

ESTRATEGIAS DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA: ¿CIUDADES INTERNACIONALIZADAS? ¿UN SÁHARA DIVIDIDO? LA VINCULACIÓN A GIBRALTAR Y AL SÁHARA OCCIDENTAL EN LA REGIÓN DEL ESTRECHO

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ¹

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CEUTA Y MELILLA EN EL AREA Y REGIÓN DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR
- III. ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO Y DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA. LA VINCULACION A LA UE, A GIBRALTAR Y AL SÁHARA
 - 1. ¿ Ciudades internacionalizadas ? La vinculacion a Gibraltar y a la UE
 - 2. La división del Sáhara como alternativa geoestratégica subsidiaria de España
- IV. PROPUESTAS DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA EN UNA GEOSTRATEGIA DEL ESTRECHO

RESUMEN : En las relaciones España-Marruecos, existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. Se analizan diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Europea, con estrategias a largo plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho de Gibraltar.

El objetivo de consolidar a la UE en las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana debe ser permanente en la actuación española. En este trabajo se

1. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Director, Centre of Excellence "Migration and Human Rights in Europe's External Borders". Responsable del Grupo de Investigación SEJ-572 'Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho', Universidad de Cádiz (UCA). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez

analizan estrategias a largo plazo que pueden servir de reforzamiento a las Ciudades y servir a los intereses de España en la región del Estrecho. Entre ellas la eventual analogía de soluciones de futuro para Gibraltar como ciudad internacionalizada vinculada a la UE. En la misma línea de búsqueda de estrategias, se analiza el posible interés geoestratégico para España de la opción de división del territorio del Sáhara, propuesta por el Secretario General de la ONU en 2002, como una de las opciones de salida al conflicto del Sáhara Occidental.

PALABRAS CLAVE : Ceuta, Melilla, Unión Europea, Sáhara Occidental, Marruecos, inmigración, frontera exterior, crisis, Gibraltar, Derecho de la UE, ONU, descolonización .

FUTURE STRATEGIES FOR CEUTA AND MELILLA: INTERNATIONALIZED CITIES? A DIVIDED SAHARA? THE LINK TO GIBRALTAR AND WESTERN SAHARA IN THE STRAITS REGION

ABSTRACT : In Spain-Morocco relations, there is an imbalance in favour of Morocco in the territorial issues of the bilateral relationship. Various measures to consolidate and strengthen Ceuta and Melilla in the European Union are analysed, with long-term strategies that take into account the interests of the cities and Spain in the Strait of Gibraltar Area and Region.

The objective of consolidating the EU in Spain's Cities, Islands and Rocks on the African coast must be permanent in Spanish action. This paper analyses long-term strategies that can serve to strengthen the Cities and serve Spain's interests in the Strait region are also analysed. These include the possible analogy of future solutions for Gibraltar as an internationalised city linked to the EU. Along the same lines of the search for strategies, the possible geostrategic interest for Spain of the option of dividing up the Saharan territory, proposed by the UN Secretary General in 2002, as one of the options for resolving the Western Sahara conflict, is analysed.

KEY WORDS : Ceuta, Melilla, European Union, Western Sahara, Morocco, immigration, external border, Gibraltar, EU law, United Nations, decolonization.

STRATÉGIES FUTURES POUR CEUTA ET MELILLA : DES VILLES INTERNATIONALISÉES ? UN SAHARA DIVISÉ ? LE LIEN AVEC GIBRALTAR ET LE SAHARA OCCIDENTAL DANS LA RÉGION DU DÉTROIT.

RÉSUMÉ : Dans les relations entre l'Espagne et le Maroc, il existe un déséquilibre en faveur du Maroc sur les questions territoriales dans la relation bilatérale. Différentes mesures visant à consolider et à renforcer Ceuta et Melilla

dans l'Union européenne sont analysées, avec des stratégies à long terme qui tiennent compte des intérêts des villes et de l'Espagne dans la zone et la région du détroit de Gibraltar .

L'objectif de consolider l'UE dans les villes, les îles et le rochers de l'Espagne sur la côte africaine doit être permanent dans l'action espagnole. Ce document analyse les stratégies à long terme qui peuvent servir à renforcer les villes et à servir les intérêts de l'Espagne dans la région du détroit sont également analysées. Parmi elles, l'analogie possible des solutions futures pour Gibraltar en tant que ville internationalisée liée à l'UE. Dans la même ligne de recherche de stratégies, on analyse l'intérêt géostratégique possible pour l'Espagne de l'option de division du territoire du Sahara proposée par le Secrétaire Général de l'ONU en 2002, comme une des options pour résoudre le conflit du Sahara Occidental.

MOTS CLÉS : Ceuta, Melilla, Union européenne, Sahara Occidental, Maroc, immigration, frontière extérieure, Gibraltar, droit communautaire, Nations Unies, décolonisation.

1. INTRODUCCIÓN

En un Capítulo anterior² ya señalamos que España y Marruecos mantienen un desequilibrio en la relación bilateral, debido a la influencia de los temas territoriales y a la tradicional posición de ventaja de Marruecos. Esta situación de prevalencia marroquí en las relaciones con España se ha consolidado especialmente tras el acto de injerencia cometido por Marruecos en Mayo de 2021 en Ceuta, utilizando a la inmigración como arma contra España para hacerle cambiar su posición sobre el Sáhara Occidental; lo que al cabo obtuvo con el giro del Gobierno español de marzo de 2022 en favor de Marruecos, y que llevó a España a una incómoda situación de ilegalidad internacional, con fuerte desaprobación y oposición interna de todo el arco parlamentario español.

Nuestra posición es que, en este contexto, España debe decididamente apoyarse en la Unión Europea, para reequilibrar estructuralmente la relación con Marruecos. En este orden de ideas, apostamos como estrategias inmediatas, a corto y medio plazo, el reforzar el estatuto de las Ciudades en el marco de la UE. Esto puede conseguirse por varias vías, que pueden ser su entronización como región ultraperiférica de la UE y, particularmente, como Ciudades UE

2. *Supra*, nuestro Capítulo 2, “‘Weaponizing Migration’. Ceuta y Melilla en las relaciones España-Marruecos, su reforzamiento estratégico como ciudades UE en la orilla sur del Mediterráneo”.

de frontera exterior europea, específicamente con un estatuto singular, como “*Ciudades europeas en la orilla sur del mediterráneo*”.

En el presente Capítulo queremos abordar estrategias a largo plazo para Ceuta y Melilla. Pero en este pensamiento hemos de ubicar a las Ciudades Autónomas en el contexto geopolítico que les corresponde, el de la zona del Estrecho de Gibraltar. Sólo de esta manera podemos tener una visión de conjunto que nos permita avizorar posibilidades y modelos de futuro para las Ciudades en un marco de geoestrategia española para esta región.

II. CEUTA Y MELILLA EN EL ÁREA Y LA REGIÓN DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

Desde luego, la política exterior de España y su ser como nación están inducidos por su ubicación ³. Pero en este contexto, especialmente, puede afirmarse que el Área del Estrecho es la zona más importante para la Política exterior de España ⁴. Marruecos es nuestro vecino más conflictivo, que además mantiene reclamaciones territoriales hacia España (Ceuta, Melilla, y los peñones e islas de Vélez, Alhucemas, Chafarinas). En el Estrecho se sitúa nuestra reclamación territorial histórica de Gibraltar, pendiente de descolonización ante la ONU. En toda la zona las fronteras territoriales, marítimas y aéreas son contestadas.

El Estrecho, en sí, tiene un régimen jurídico de Derecho del Mar que es desfavorable para España, ya que no puede impedir el paso en tránsito de buques, aeronaves y sumergibles. Se trata de un Estrecho Internacional considerado un Choke Point mundial, punto crítico de paso esencial para el tráfico marítimo, y donde se sitúan dos puertos de extraordinaria importancia, los Puertos de Algeciras y Tánger-Med.

En la zona el Estrecho se localiza una de las más importantes bases aeronavales de Estados Unidos en el mundo, y capital para la Armada y Defensa de España (Rota), y una base aérea de Estados Unidos muy relevante (Morón de la Frontera). Igualmente, Gibraltar alberga bases militares y de inteligencia británicas, con tránsito de buques de propulsión y armamento nuclear.

3. ROLDÁN BARBERO, J. “Un enfoque geoestratégico de la seguridad de España”, en Roldán Barbero (Dir.) *La seguridad nacional en España- Un enfoque geoestratégico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 11-51, en p. 19.

4. DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Política exterior española en el Área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos” *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2018, pp. 389-460.

La importancia de esta zona para España es evidente. En este contexto, conviene establecer una diferencia entre el Estrecho o Área del Estrecho, por una parte, y la Región del Estrecho, por otra. En efecto, hay que precisar a qué nos referimos por el Estrecho, Área o Región, e intentar delimitar geográficamente esta amplia zona a efectos de la política y acción exterior española. Y es llamativo que no exista a nuestro conocimiento un concepto claro y pacífico de la zona geográfica que es el Estrecho o el Área del Estrecho a efectos de Política Exterior. En ocasiones se encuentran referencias a la región del Estrecho, o al Mar de Alborán (en la parte oriental de esta zona, incluyendo a Argelia y Marruecos), que en principio pueden contener una dimensión diferente geográficamente, por lo que existe una cierta imprecisión o vaguedad al concretar el ámbito espacial.

Nuestra propuesta es diferenciar como decimos entre el Estrecho de Gibraltar o *Área del Estrecho*, y la *Región del Estrecho*, atendiendo a concepciones más reducidas o más amplias geográficamente, aunque siempre tomando como referente o epicentro el Estrecho de Gibraltar

En sentido reducido, nos referiremos al *Área del Estrecho* como la zona que comprende el espacio marítimo del Estrecho internacional de Gibraltar, regulado por la Convención de NNUU de Derecho del Mar, y cuyo tráfico marítimo en esta zona está regulado por la Organización Marítima Internacional – OMI⁵. Aquí por consiguiente tenemos como actores a España, Marruecos y Reino Unido por Gibraltar⁶.

En sentido amplio, para delimitar la *Región del Estrecho*, podemos acudir a la concepción del tradicional eje estratégico español del Estrecho o zona del Estrecho, que engloba el Estrecho en sí y las líneas de accesos y salidas, hasta Baleares y Canarias. Vinculados a nuestro territorio y al control directo de fronteras exteriores, esto nos da como resultado los países con fronteras exteriores terrestres y marítimas, lo que excluye a Portugal, incluye a RU-Gibraltar, y dentro del Magreb, Marruecos y Argelia, comprendido el Sáhara Occidental y la delimitación de fronteras marítimas frente a Canarias. De esta forma, con la

5. CEPILLO GALVÍN M. A., “El dispositivo de separación del tráfico marítimo en el estrecho de Gibraltar” en Sobrino Heredia, J. M. (Coord.), *La contribución de la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Vol. 2, Editoriale Scientifica, Nápoles 2014, pp. 731-745.

6. Reino Unido reclama espacios marítimos de tres millas al sur y al este del Peñón, pudiendo eventualmente extenderlos a 12 millas náuticas como mar territorial, en aguas del Estrecho, vid. GONZÁLEZ GARCÍA I., “Los espacios marítimos del istmo y Peñón de Gibraltar, cuestiones en torno a su delimitación”, en Sobrino Heredia, J. M. (Coord.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 141-170.

referencia a la *Región del Estrecho* tendríamos las fronteras exteriores terrestres y marítimas a cargo de España, respecto al Mediterráneo y Atlántico, RU (por Gibraltar), Marruecos y Argelia. Además, la *Región del Estrecho* tiene indirectamente un segundo perímetro en otros Estados vecinos a Marruecos y Argelia, como los Estados del Magreb (Mauritania, Túnez y Libia) y zonas extensas como la del Sahel, con conflictos que pueden tener una incidencia indirecta en los intereses de España en el Estrecho de Gibraltar y sus fronteras exteriores del sur, terrestres y marítimas. La especificidad por tanto de la *Región del Estrecho* viene determinada por las fronteras exteriores europeas a cargo de España, con un fuerte componente de Seguridad: inmigración, defensa, terrorismo, control de flujos migratorios, desarrollo económico y democrático en los países vecinos.

En este contexto, hay que destacar el conflicto del Sáhara Occidental, territorio pendiente de descolonización ocupado en buena parte por Marruecos, sobre el que España tiene una especial responsabilidad legal y ética en Derecho Internacional y hacia la Sociedad Internacional. En la actual situación de guerra larvada en la zona, la fuerte vinculación a España y la persistencia de problemáticas de espacios marítimos y aéreos en el territorio del Sáhara hace que se convierta en un componente necesario de la Política exterior de España en la Región.

Igualmente, conviene destacar la situación de Gibraltar. Se está negociando un Tratado UE-Reino Unido específico sobre Gibraltar que puede cambiar completamente las perspectivas de cooperación transfronteriza en la zona ⁷, con la previsible incorporación de Gibraltar al territorio aduanero y Schengen, bajo la égida de la UE ⁸. Y hay una vinculación Ceuta-Melilla-Gibraltar de gran interés para España en el contexto geopolítico del Estrecho.

En suma, estamos ante un Área y Región de importancia determinante de la Política exterior de España, con un Magreb y Sahel que se encuentran sufriendo profundos cambios geopolíticos ⁹, en un complejo contexto evolutivo

7. GONZÁLEZ GARCÍA I. (Dir.), *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Dykinson, Madrid, 2023

8. DEL VALLE GALVEZ A y GONZÁLEZ GARCÍA I., *España y Gibraltar tras el Brexit-Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2022.

9. COLOM PIELLA, G., “Una mirada geopolítica al Magreb y Sahel: competición, revisionismo e inestabilidad estratégica” Cap. 4 de Baqués Quesada, J. y Fojón Lagoa, J. E. (Coordinadores), *La realidad geopolítica de España. Hacia el estatus de actor estratégico*. Madrid, UNED - Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2023, pp. 93-119, en p. 111.

africano¹⁰ y mediterráneo¹¹. E igualmente para la UE, en tanto que se trata de un esencial eje estratégico de seguridad y de Política Exterior europea. En este sentido, la presencia de Reino Unido, España, Marruecos y Estados Unidos en la zona del Estrecho realza el valor geopolítico para la UE del Estrecho como Eje estratégico internacional singular de Europa, cuyo valor e importancia no ha sido puesto de relieve con suficiente conciencia y contundencia, ni por España ni por la Unión Europea. A pesar de todo ello, ni en España ni en la UE se han articulado coherentes políticas exteriores hacia este decisivo eje geopolítico del Área y Región del Estrecho.

Lo anterior sitúa Ceuta y Melilla en un eje geopolítico español y europeo de importancia decisiva para las relaciones internacionales. De aquí que cualquier perspectiva a largo plazo deber tener en cuenta todos los elementos de una Región del Estrecho muy sensible y de estabilidad precaria. Y en nuestro caso, si buscamos perspectivas y futuros para las Ciudades Autónomas, pensamos que es necesario tener una estrategia adaptada a la Región y que tenga en cuenta otros elementos y factores decisivos en la geopolítica española, como son Gibraltar y el Sáhara Occidental.

III. ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO Y DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA. LA VINCULACION A LA UE, A GIBRALTAR Y AL SÁHARA

A nuestro conocimiento, no existe una estrategia a largo plazo para las problemáticas de soberanía y cooperación en el Estrecho, y en concreto para las Ciudades Autónomas. Es decir, que sepamos el Estado no dispone de un pensamiento estratégico a medio y largo plazo para la mejor seguridad y logro de sus propios intereses con Ceuta y Melilla, y no ha habido una reflexión ni acuerdo en las Cortes o en los principales partidos políticos españoles sobre este importantísimo eje de Política exterior española.

En realidad, esto no debe de extrañar, dada la escasa voluntad manifestada por los gobiernos españoles en llegar a consensos y acuerdos sobre Política ex-

10. DÍEZ ALCALDE, J., “África: escenario de conflictividad en el inmediato europeo”, en Roldán Barbero (Dir.) *La seguridad nacional en España- Un enfoque geoestratégico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 224-273.

11. DÍEZ PERALTA, E., “La seguridad nacional de España y el Mediterráneo”, Roldán Barbero (Dir.) *La seguridad nacional en España- Un enfoque geoestratégico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp.166-222.

terior. La tentación a iniciativas exteriores unilaterales y sin respaldo en Cortes se ha producido frecuentemente. Por dar sólo los últimos ejemplos en temas de Estado muy relevantes, podríamos citar, por una parte, la propuesta que se hizo llegar a Reino Unido hecha por el Presidente M. Rajoy y el Ministro de Asuntos Exteriores J. M. García Margallo, sobre una co-soberanía para Gibraltar, con la creación de una Autonomía y la modificación de la Organización territorial del Estado, propuesta que ni fue consensuada ni pasó por Cortes (siendo censurada por el Congreso mediante Proposición No de Ley-PNL el 02.11.2016). Por otra parte, el cambio de posición de España sobre la cuestión del Sáhara Occidental, realizado por el Presidente P. Sánchez y el Ministro de Asuntos Exteriores J. M. Albares, sin informar ni consensuarlo previamente en Cortes (lo que ha sido desautorizado por el Congreso el 07.04.2022 mediante votación de PNL).

En el Estrecho, aparte de la histórica controversia sobre Gibraltar, tenemos una reclamación territorial por Marruecos, de carácter permanente, lo que constituye un objetivo nacional vinculado a su aspiración a “fronteras auténticas”. Se trata de una reivindicación ínsita en el ADN del Reino de Marruecos y el irredentismo territorial que acompaña su independencia, marcado por la idea del Gran Marruecos, y por rechazar las fronteras heredadas de la descolonización -a diferencia de sus otros vecinos magrebíes como Mauritania, Túnez o Argelia-. Además, Marruecos probablemente cometió el error originario de no negociar su independencia con España, sino sólo con Francia, por lo que la cuestión de los territorios españoles en la costa sur del mediterráneo quedó desde el nacimiento del Estado soberano marroquí como un potencial conflicto larvado.

Con estos condicionantes de partida y de largo plazo, los intereses de España y Marruecos son también contradictorios en el corto y medio plazo.

España apuesta por la estabilidad de Marruecos, y tradicionalmente ha entendido que para ello debía apoyar sus decisiones de política interna -aunque este objetivo también debería poder conseguirse con avances democráticos en las formas y procesos de gobierno-; igualmente España busca la cooperación en materia migratoria y de policial antiterrorista, las buenas relaciones comerciales y la no afectación de las Ciudades, Islas y Peñones por la reclamación marroquí.

Para Marruecos, principalmente, sus intereses primordiales se focalizan en garantizar la ocupación y soberanía sobre el Sahara, con mantenimiento de la estructura de dominación económica y política en el Sahara y en Marruecos en torno al eje palaciego y opaco del Majzén.

En esta relación bilateral y contraposición de intereses los dos Estados utilizan escalas de valores muy diferentes y de comportamiento democrático y legal. Hemos señalado las limitaciones internas propias de España, como la falta de unidad

respecto a la acción exterior española, la sujeción a los principios de Estado de Derecho, transparencia y respeto del Derecho Internacional.

Pese a lo anterior, conviene explorar posibilidades y hacer propuestas de consensos estratégicos a largo plazo en Política exterior española. En este caso, respecto a las Ciudades, Islas y Peñones de España en África. España parece haber ido tomando conciencia de las peculiaridades y necesidades de las Ciudades, pues, por ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el gobierno mediante Real Decreto el 28.12.2021, se propone “Elaborar un Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla.”

A mi juicio, la Política exterior española debe tener una coherencia e interrelación constante y única en el Área del Estrecho, con la mira puesta en los objetivos e intereses de España, que hay que identificar previamente. En vez de responder a piezas separadas, el complejo mundo del Estrecho requiere de actuación concertada con una inteligencia de conjunto. En realidad, mientras no se tenga visión, política y ejecución coherente de una estrategia sobre el conjunto del Área del Estrecho, no se podrá responder adecuadamente a los intereses de España en la zona (Marruecos, las Ciudades Autónomas, Gibraltar, el Sáhara).

En este sentido, la relación con Marruecos y la actuación respecto a Ceuta y Melilla requieren de estrategias a largo plazo, que interconecten los intereses en presencia y las diferentes variables de los elementos que componen la Región del Estrecho.

Y uno de los intereses y complejas temáticas es afrontar explícitamente la cuestión de la soberanía de las Ciudades. Este tema no se puede eludir porque, a diferencia de otros diferendos como los que tenemos o teníamos con Portugal por la cuestión de Olivenza, o las Islas Salvajes y sus espacios marítimos, hay un Estado vecino cuyo objetivo nacional permanente es la reclamación fronteriza, nunca aceptada en sus formas de 1956. Esta reclamación, por su carácter de objetivo permanente del irredentismo nacional marroquí no va a cesar nunca, como demuestra la serie histórica de crisis bilaterales. Además, la ya larga experiencia de convivencia bilateral nos confirma que Marruecos utiliza estos temas territoriales como arma de presión al hilo de otros asuntos, para obtener posición de ventaja en sus relaciones con España y Europa. Por lo tanto, conviene al menos tener un pensamiento estratégico coherente hacia las Ciudades, y que contemple varias posibilidades y escenarios.

Esto es, se propone salir de la acostumbrada política reactiva española ante Marruecos, y contar con bazas que no dejen el 100% de la iniciativa reivindicadora a nuestro vecino del sur. Y para ello, reflexionamos a continuación sobre escenarios de ciudades internacionalizadas, con Gibraltar al fondo.

1. ¿Ciudades internacionalizadas? la vinculación a Gibraltar y a la UE

Como hemos señalado, no tenemos conocimiento de que se haya adoptado una estrategia a medio o largo plazo para las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana. No con carácter público, ni hay referencia a que eventuales planes estratégicos para las ciudades existan, sean o no conocidos públicamente. No me refiero a los planes o protocolos de defensa, militares o de Seguridad en las Ciudades, que naturalmente existen. Nos referimos a los planes y objetivos políticos que como Estado pudiera tener España con las Ciudades como estrategias a largo plazo y para la mejor pervivencia de las mismas y de los intereses del Estado.

La posición de España constante es que posee títulos jurídicos de soberanía, y que las Ciudades constituyen España desde antes de la incorporación a la Corona de otras partes del Estado.

Aquí hay argumentos jurídicos que habría que depurar, como la continua afirmación de que forman parte de España antes de que Marruecos existiera. Esto es contradictorio con hacer valer ante Marruecos los Tratados firmados por la entidad pre-soberana marroquí, el sultanato, a la que reconocemos autoridad política y jurídica desde el siglo XVIII, incluso para firmar Tratados que consideramos hoy en vigor. Se reforzaría nuestra posición admitiendo que tenemos presencia y títulos con Marruecos, que sólo comenzaron formalmente a contestarse tras la independencia y a partir de 1960. Probablemente el argumento más sólido es el de la pertenencia de las Ciudades al Reino desde la constitución original de España como Estado, con fronteras delimitadas y aceptadas por el Sultanato a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. A diferencia del Sáhara Occidental, Ifni o de las franjas sur y norte del Protectorado, las Ciudades nunca han estado vinculadas al periodo y hecho colonial.

Independientemente de esto, a España le conviene manejar alternativas como hipótesis de trabajo. Esto se inscribe en la línea de abandonar la actuación reactiva con Marruecos, y tener recambios de iniciativa o de respuesta que puedan interesar o convenir al Estado en algún momento del futuro. De todas formas, ambos Estados son conscientes de que los títulos jurídicos tradicionales de Derecho Internacional no suministran medios adecuados para una solución duradera y estable de futuro para las Ciudades ¹².

La asociación de Ceuta y Melilla con Gibraltar es jurídicamente improcedente pero inevitable en los planos de opinión pública internacional y foros internacionales y de Organizaciones y foros internacionales. Por supuesto son supuestos

12. KHAN, D.-E., "Ceuta and Melilla" *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013, punto 26.

completamente diferentes¹³. Sin embargo, hay un dato que interesa a España, y es que desde hace al menos 30 años, Marruecos no realiza la comparación entre ambos supuestos a uno y otro lado del Estrecho, paralelismo que era otrora frecuente en su estrategia reivindicadora. Probablemente se debe al proceso de autodeterminación interna y la necesidad de consultar a la población en el caso de Gibraltar, cuestión democrática esencial que a Marruecos probablemente no le interesa volcar tal cual en las ciudades norteafricanas.

Entonces, si el comparativo Gibraltar-Ceuta-Melilla no interesa hacerlo valer a Marruecos, es posible que ahora se hayan cambiado las tornas y que esta comparación sea de valor para los intereses de España en el futuro. La vinculación a la UE, común y fortísima en las 3 ciudades, es una razón de peso, entre otras.

Actualmente, Gibraltar, tras el Brexit, se encuentra en un momento decisivo en sus relaciones con España, pues está negociándose un Tratado específico RU-UE sobre Gibraltar que regulará establemente el futuro, las relaciones de Gibraltar con España y la UE¹⁴. Los temas de cosoberanía parecen aparcados en esta tesitura negociadora hoy en curso, pero en algún momento deberá hacerse una propuesta para una solución negociada que busque “*una soberanía versión siglo XXI*”, como señaló la anterior Ministra de Asuntos Exteriores, González Laya.

En este sentido, en mi opinión, a España le puede interesar ofrecer en el futuro un modelo de solución soberana para Gibraltar, pero con los ojos puestos también en Ceuta y Melilla, pensando en eventualmente obtener un formato en Gibraltar que pueda, llegado el caso, servir de cierta referencia para las Ciudades españolas en la costa sur del Estrecho y del Mediterráneo.

Pensemos por ejemplo en Gibraltar como ciudad internacionalizada bajo bandera UE, que mantenga su funcionamiento y estructura actual, pero con soberanía simbólica española, o española y británica. Formalmente podría incluso compararse o hacerse analogía, funcionalmente, con el estatuto internacional de un microestado¹⁵.

13. Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el derecho internacional”, en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, J. Alcaide-Fernández (ed. lit.), E. W. Petit de Gabriel (ed. lit.), Ed. Tirant, Valencia, 2017, págs. 179-192.

14. Puede verse nuestro trabajo “Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar” *Unión Europea Aranzadi*, Nº 10, 2021.

15. Algunas de nuestras ideas, en “Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ?” *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports* nº. 2, 2017,

De diseñarse un modelo gibraltareño que busque una solución a la medida de la especificidad de esta controversia, el modelo gibraltareño podría servir de alternativa o referencia teórica, modelo que en algún momento pueda interesar a España plantearlo como analogía hipotética de negociación en las próximas generaciones. La idea de Ciudades internacionalizadas bajo la égida de una Organización internacional –como la UE– y de soberanía española puede abrir perspectivas de estabilidad y futuro para nuestras Ciudades.

2. La división del Sáhara como alternativa geoestratégica subsidiaria de España

Como decimos, un trasunto presente en las relaciones hispano-marroquíes con incidencia en Ceuta y Melilla es la cuestión del Sáhara Occidental. La situación es muy compleja, es un conflicto colonial enquistado en pleno 2022 en la sociedad internacional. No tiene fácil solución, y tanto el Polisario como Marruecos no han llegado a ningún acuerdo en este largo tiempo transcurrido¹⁶.

Se plantea tradicionalmente que las salidas son, bien el referendo de autodeterminación (y la independencia), o bien la absorción en Marruecos de todo el territorio. En realidad, no es verdad que sean soluciones equiparables, pues mientras la celebración del referendo ha sido lo convenido por las partes y apoyado expresamente por el Consejo de Seguridad ONU, la regionalización es una propuesta aislada de Marruecos sin apoyo de las partes ni de la ONU¹⁷.

pp. 67-96; “España y Gibraltar ante el Brexit: *modus vivendi* y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, pp. 157-176; “Sovereignty without Territory? A Symbolic Sovereignty Proposal for Gibraltar?”, *Ordine internazionale e diritti umani*, n° 5/2019, December 2019, pp. 839-871.

16. Puede verse el libro de BARREÑADA, I., *Breve historia del Sáhara Occidental. Resistencia frente a ‘realpolitik’*, Ed. Catarata, Madrid, 2022.

17. Las opciones de salida acordada por las partes para la descolonización del Sáhara están bloqueadas desde hace tiempo. Es cierto que Marruecos y el Polisario alcanzaron un “Plan de Arreglo” en 1988, luego respaldado formalmente en el Consejo de Seguridad de la ONU, mediante el cual aceptaban celebrar un referéndum en 1992. Se retomó así un proceso de Descolonización tutelado a partir de ese momento por Naciones Unidas para la celebración del referéndum, de aplicación problemática y supervisada por la “Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental” (MINURSO). Ante los problemas encontrados, se avanzó un Acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental” (Plan Baker I en 2001, y un Plan de Paz Baker II aprobado por el Consejo de Seguridad en 2003). Pero, tras rechazar Marruecos el Plan de Paz y un referéndum que contemple la independencia como opción, apuesta por la regionalización de un Sáhara integrado en Marruecos, iniciativa presentada en 2007 y que ahora ha obtenido el apoyo de España.

Es verdad que Marruecos tiene una innegable posición favorable en el tema del Sáhara. En diciembre de 2020 obtiene un importantísimo apoyo tras reconocer el entonces Presidente de Estados Unidos D. Trump la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, sólo semanas antes de la llegada del Presidente demócrata Biden. Esa decisión del Presidente Trump, a punto de dejar la Casa Blanca, ha intensificado los apoyos a Marruecos en su plan propio para el Sáhara. Recordemos que, a cambio, Marruecos ha reconocido formalmente a Israel, que ahora colabora intensamente con Marruecos, de forma pública. Con este apoyo de Estados Unidos, Marruecos ha exigido a otros Estados que sigan esta senda, en particular provocando una crisis con Alemania, y luego con España; y finalmente, ambos Estados han venido a apoyar la fórmula de que la integración del Sahara en Marruecos como región, es base seria y realista para la resolución del conflicto.

Hay que tener en cuenta que el Sáhara Occidental es un territorio internacionalizado y que no forma parte del Reino de Marruecos, como ha afirmado la jurisprudencia europea insistentemente¹⁸. Pero Marruecos sabe que el tiempo corre a su favor, y que, aunque la República Saharaui haya reactivado allí una guerra de bajo perfil, estos apoyos expresos de Estados Unidos, Alemania¹⁹, el habitual de Francia, y ahora España, pueden ser decisivos para hacer olvidar el referendo y la autodeterminación. Y con la integración del Sáhara puede acabar convirtiéndose en una auténtica potencia regional en la zona, tras llevar a cabo una “recolonización de la descolonización”²⁰.

La acción exterior de Marruecos sobre el Sáhara Occidental en su rechazo a un referendo de los saharauis y a soluciones que no sean la absorción como

18. Cfr. STJUE de 29 de Septiembre de 2021, T-344/19 y T-356/19, *Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Rio de Oro (Frente Polisario) c. Consejo*.

19. “Alemania y Marruecos reanudan su cooperación en todos los ámbitos tras superar la crisis”, *Europapress*, 25.08.2022.

20. En expresión de Luz Gómez, que lo explica así “Pero el principal condicionante que informa transversalmente las variables del conflicto Sáhara/Marruecos proviene del hecho de que la potencia ocupante, Marruecos, nunca ha aceptado que su intervención sea un acto de ocupación, y que, por tanto, está sometida a los Convenios de Ginebra, sino que ha supeditado su actuación y sus razones a los parámetros de lo que considera su propia descolonización incompleta. Y puesto que no ha podido hacer valer estas razones acudiendo al derecho internacional, las ha impuesto a fuerza de hechos consumados, que no por burdos han sido menos funcionales para los intereses de las potencias occidentales, para la realpolitik a la que se refiere el subtítulo del libro. De este modo, lo que fue en principio un proceso fallido de descolonización —el del Sáhara Occidental, responsabilidad de España con la mediación de Naciones Unidas— se ha convertido en una “recolonización de la descolonización”, en “Breve historia del Sáhara Occidental”, la recolonización de la descolonización”, *El País*, 15.07.2022.

región en su territorio, constituye una política constante y que desempeña con determinación, con medios lícitos o ilícitos, y dispuesto a acciones de quebranto de la legalidad con utilización de la inmigración y el sacrificio de su propia población, como ocurrió con la crisis de Ceuta de 2021. Sin duda, esta posición en el contexto no democrático marroquí le da una potencia innegable en la actuación, frente a Estados como España.

Pero, al mismo tiempo, la mayor ventaja puede eventualmente ser su mayor desventaja o punto débil, pues es tan central el objetivo en su acción exterior, y son tan inmensos los recursos políticos, internacionales, económicos y militares puestos interna y externamente al servicio de este objetivo durante decenios, que la menor quiebra o menoscabo en la consecución del mismo puede producir una gran desventaja para Marruecos y el circuito decisional palaciego y real.

Esto es, sugerimos que habría otra manera de reequilibrar la posición de desequilibrio de la que parte España, independiente o complementariamente a la propuesta que hacemos de involucrar y consolidar más a la Unión Europea.

Si repasamos las opciones que se han debatido en sede ONU para el Sáhara Occidental, tenemos la propuesta efectuada en 2002 por Argelia, para que se constituya una administración directa por la ONU del territorio, bajo el exclusivo control de esta Organización Internacional. Y también consideramos que es de especial interés, la propuesta que hace el mismo Secretario General Kofi Annan en 2002, de proceder a la partición o división del territorio.

En concreto, este Informe avanza las posibilidades en las que podrían materializarse esta tercera vía que el propio Secretario General ONU puso sobre la mesa: sea la de que las partes negocien la división, sea la de que el Consejo de Seguridad determine la división sin ulterior negociación de las partes²¹. Para

21. *Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental*, doc. S/2002/178, de 19 de febrero de 2002, parágrafo 50: “El Consejo de Seguridad podría pedir a mi enviado personal que tratara por última vez de determinar con las partes si estarían o no dispuestas a considerar, bajo sus auspicios y mediante conversaciones directas o indirectas, una posible división del Territorio, en la inteligencia de que no se decidiría nada hasta que quedara decidido todo. Si el Consejo de Seguridad se inclinase por esta opción y en el caso de que las partes no estuviesen dispuestas a llegar a un acuerdo respecto de una división del territorio para el 1o. de noviembre de 2002, o no pudieran hacerlo, se pediría también a mi enviado personal que les presentase posteriormente una propuesta de división del territorio que sería sometida también al Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad sometería esta propuesta a las partes en el entendimiento de que no estaría sujeta a negociación. Esta forma de llegar a una solución política daría a cada una de las partes algo de lo que quiere, pero no todo, y seguiría el precedente, aunque no necesariamente los mismos arreglos territoriales, de la división convenida en 1976 entre Marruecos y Mauritania”.

ello se fundamentaría en el Acuerdo de 1976 de establecimiento de fronteras internacionales entre Mauritania y Marruecos que fue comunicado a la ONU en su momento²².

Se trataría en definitiva de separar —de alguna forma, y con decisión final del Consejo de Seguridad ONU— el territorio en dos, una parte para integrarse en el Reino de Marruecos, y la otra para autodeterminarse y en su caso constituirse un Estado Saharaui independiente en la costa, entre Marruecos y Mauritania. A mi juicio, por pensar teóricamente en vías hipotéticas alternativas, habría que poner sobre la mesa también esta carta entre las otras que normalmente se exhiben. Por supuesto, es la solución que probablemente más incomoda a todos, pero en la que todos, al mismo tiempo, pierden mucho y ganan mucho. La creación de un pequeña República Saharaui al sur de Marruecos podría ayudar a pacificar la geopolítica en la zona²³.

Claro que, sólo mencionar esta posibilidad de un pequeño Estado costero Saharaui al sur de Canarias, ya es una gran *herejía* jurídica y política. Pero lo cierto es que cualquier solución puede ser legal, siempre que lo acuerden las partes bajo el techo de Naciones Unidas y reciba el respaldo de los saharauis.

Hay esencialmente dos razones esenciales para plantear la división como una posibilidad más a considerar por España.

En primer lugar, por respeto a nuestra historia, identidad y valores como país democrático europeo, que tiene una deuda jurídica y moral con los saharauis. España debe buscar activamente una solución para el Sáhara Occidental; tenemos una especial responsabilidad, ya que formal y legalmente somos la potencia administradora del territorio. Salimos en 1976 para evitar una guerra con Marruecos

22. Convenio relativo al trazado de la frontera de Estado establecida entre la República islámica de Mauritania y el Reino de Marruecos (con mapa), firmada en Rabat el 14 de abril de 1976, *United Nations Treaty Series*, volumen 1035, 1975, nº I-15406, pp. 118-119.

23. Para C. RUIZ MIGUEL, “La tesis de la partición podría haber resultado interesante en la medida en que todas las partes en conflicto quedarían satisfechas: Marruecos porque se quedaría con la zona en la que más gastos ha hecho; Francia porque su aliado podría al menos conservar parte de lo ocupado; la RASD porque vería consagrada su existencia por toda la comunidad internacional; Argelia porque conseguiría aliviar la presión geoestratégica en su frontera suroccidental; Mauritania porque, al perder su frontera con Marruecos, vería su existencia garantizada frente al imperialismo marroquí mediante la existencia de un “Estado colchón”; Estados Unidos de América conseguiría la paz en el Magreb y se eliminarían los obstáculos para la creación del gran mercado único del Magreb; y, finalmente, España porque conseguiría que concluyera con un relativo éxito la descolonización y se abriese un espacio socio-económico de cooperación con la RASD.”, en “El largo camino jurídico y político hacia el plan Baker II, ¿estación de término?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. V, 2005.

y tener una transición pacífica en nuestro país, pero el precio a pagar fue que dejamos a los entonces compatriotas españoles/saharauis a merced de la ocupación militar de Marruecos y Mauritania, sin celebrar el referendo que prometimos, a ellos y Naciones Unidas. Nos desentendimos provocando mucho sufrimiento y situaciones irreversibles en cientos de miles de vidas. Desde entonces hemos mantenido una posición más o menos neutral, de apoyo a la ONU en la búsqueda de un acuerdo entre la República Saharaui y Marruecos. Hasta este cambio radical de marzo de 2022 en la posición española, contrario al Derecho Internacional.

En segundo lugar, la opción de un pequeño Estado costero saharauí, en mi opinión, podría servir también a los intereses estratégicos de España. Se trataría por hipótesis del único estado musulmán hispanoparlante, muy vinculado identitaria y socialmente a España, y que podría servir de contrapeso al vecino marroquí, entre otras muchas cuestiones (espacios marítimos, recursos, migraciones, etc.).

Hay otras variables de esta hipótesis, que son la relación con Argelia y con Mauritania, en la que no podemos entrar ahora al analizar esta hipótesis de trabajo, pero que posiblemente comportaría un reequilibrio de la relación de España con la región del Magreb, actualmente quebrada con Argelia como consecuencia del inesperado giro español sobre el Sáhara de 2022.

Por supuesto, la descolonización y solución de la creación de un pequeño Estado costero es una hipótesis teórica o académica —cuyo origen viene del planteamiento del Secretario General ONU en 2002—, pero que España puede considerar barajar, no claro como primera opción, sino como una de las posibles. Naturalmente que sólo explicitarla provocará un malestar profundo en el gobierno de Marruecos y en el Majzén, pero hay que dar por descontado que cualquier mínima cuestión relativa a temas territoriales y, en especial, al Sáhara Occidental, provoca una reacción negativa en nuestro vecino. También es verdad que, en nuestras relaciones bilaterales de dientes de sierra, nunca parece adecuado el momento de plantear cuestiones territoriales con Marruecos, ya que como señala Haizam Amirah: cuando las relaciones se hallan en óptima fase de cooperación y entendimiento, no se quieren tratar los temas territoriales para no romper el buen clima; y cuando están en horas bajas, menos aún, para no empeorar la situación. En algún momento hay que salir de este bucle y cortocircuito que impide encarar los problemas reales de fondo entre los dos países.

IV. PROPUESTAS DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA EN UNA GEOSTRATEGIA DEL ESTRECHO

España tiene una necesidad de articular una geoestrategia específica para el Área y la región del Estrecho, que tenga consideración coherente de los distintos

elementos de conexión que existen en esta compleja zona, decisiva para la identidad y acción exterior española. La búsqueda de estabilidad en el futuro requiere de pensamientos estratégicos y examinar escenarios y opciones a largo plazo

A nuestro juicio, Ceuta y Melilla están, lo quieran o no, vinculadas a elementos de la Región del Estrecho, como son los casos de Gibraltar y del Sáhara. Cualquier solución a largo plazo requiere a nuestro juicio apoyarse y tener en cuenta estos otros aspectos de la ecuación geopolítica de la zona.

En este orden de ideas, hay dos hipótesis que planteamos: un posible estatuto de Ciudades internacionalizadas, y una consideración en la geoestrategia española en la región, sobre la posibilidad de una solución para el conflicto del Sáhara, inspirada en la idea de creación de un pequeño Estado costero al sur de Canarias, como propuso en su momento el Secretario General de la ONU.

En primer lugar, por lo que hace a la posibilidad de un futuro estatuto de Ceuta y Melilla como Ciudades internacionalizadas, el estatuto europeo de Gibraltar tras el Brexit es actualmente objeto de negociación para un Tratado RE-UE sobre Gibraltar, y cabrá en el futuro plantear cuestiones de soberanía en nuevos contextos y soluciones imaginativas. En este orden de ideas, puede ser de interés para las Ciudades Autónomas hacer el seguimiento de determinadas propuestas de futuro para Gibraltar como ciudad internacionalizada vinculada a la UE, ya que, eventualmente, podría constituir hipótesis teórica para las estrategias a largo plazo para Ceuta y Melilla. En este momento histórico, es posible incluso que, a España, a diferencia de periodos anteriores, sí le interese la comparación Gibraltar-Ceuta y Melilla, aunque parezca paradójico y pese a las diferencias jurídico internacionales y europeas entre Ceuta/Melilla y Gibraltar.

En segundo lugar, planteamos valorar como de eventual interés geoestratégico para España la opción de división del territorio del Sáhara. La propuesta efectuada en 2002 por el Secretario General de la ONU, K. Annan, planteando la hipótesis de la creación de un pequeño Estado costero entre Marruecos y Mauritania, es una más de las posibilidades de salida al conflicto del Sáhara Occidental, y que no se conoce suficientemente por la opinión pública ni ha entrado en el debate institucional o mediático. Esta tercera vía podría ser de interés subsidiario para España, de manera a integrarla en algún grado y momento en su estrategia de conjunto hacia la Región del Estrecho.

En definitiva, Ceuta y Melilla se encuentran inmersas en el importante expediente de la Política exterior de España en la Región del Estrecho, en el que numerosas cuestiones de soberanía, cooperación, reclamaciones y conflictos territoriales de varios países están implicadas en una zona geopolítica de primer orden mundial. En este sentido, cualquier consideración sobre el futuro de las Ciudades española en el sur del Mediterráneo debe componerse con otros

elementos (Marruecos, la UE, Gibraltar y el Sáhara, principalmente). En vez de responder a piezas separadas, el complejo mundo del Estrecho requiere de actuación concertada con una inteligencia de conjunto. Por ello, la Política exterior española debe tener una coherencia estratégica en la zona del Estrecho, con la mira puesta en los objetivos e intereses de España, y también de la UE. En realidad, mientras no se tenga visión, política y ejecución coherente de una estrategia global para el Área y Región del Estrecho, no se podrá responder adecuadamente a los intereses de España en la zona y, en particular, a los relativos a Ceuta, Melilla y sus futuros.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIRAH FERNANDEZ, H. (Coord.), *Relaciones España-Marruecos*, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid 2015.
- ACOSTA SANCHEZ M. *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*, Ed. Reus y Ciudad Autónoma de Melilla, Madrid, 2016.
- ACOSTA SANCHEZ M. “Migration Flows as an Instrument of Political Pressure: The case of Morocco” *ADiM* [Blog], 31.03.2023. Disponible <https://www.adimblog.com/2023/03/31/migration-flows-as-an-instrument-of-political-pressure-the-case-of-morocco/> , 2023
- ACOSTA SANCHEZ, M. “Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 101 (2014), pp. 17-42.
- BAQUÉS, J. – TORRES, M. R. – JORDÁN, J.- COLOM, G., *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Observatorio de Ceuta y Melilla – Instituto de Seguridad y Cultura, Noviembre de 2021.
- BARREÑADA, I. *Breve historia del Sáhara Occidental. Resistencia frente a ‘realpolitik’*, Ed. Ed. Catarata, Madrid, 2022.
- CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.
- CEPILLO GALVÍN M. A. El dispositivo de separación del tráfico marítimo en el estrecho de Gibraltar en Sobrino Heredia, J. M. (Coord.) *La contribución de la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Vol. 2 (pp. 731-745), Editoriale Scientifica, Nápoles, 2014.
- DEL VALLE GALVEZ A y GONZÁLEZ GARCÍA I. *España y Gibraltar tras el Brexit-Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Madrid : Marcial Pons, 2022.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) – CALVO MARISCAL, L. – EL HOUDAÏGUI, R. (Coordinadores), *Inmigración y derechos humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*, Ed. Dykinson, Madrid, 2021, 324 páginas.

- DEL VALLE GÁLVEZ, A. et al. *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territorios españoles en el norte de África*, Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla. Madrid: Instituto de Seguridad y Cultura, 2022.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, 10, 2022, 1-43.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Política exterior española en el Área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos” *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, pp. 389-460, 2018.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 66/2021 – 13.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 67/2021 – 15.07.2021,
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar” *Unión Europea Aranzadi*, Nº 10, 2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Sovereignty without Territory? A Symbolic Sovereignty Proposal for Gibraltar?”, *Ordine internazionale e diritti umani*, Nº 5/2019, December 2019, pp. 839-871.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ?” *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports* Nº. 2, 2017, pp. 67-96.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, pp. 157-176.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el derecho internacional”, en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, J. Alcaide-Fernández (Ed. Lit.), E. W. Petit de Gabriel (Ed. Lit.), Ed. Tirant, Valencia, 2017, pp. 179-192.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, pp. 157-176.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Los territorios de España en África. por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea”, en *Inmigración, seguridad y fronteras: Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho* / coord. por Miguel Acosta Sánchez, Michel Remi Njiki; Alejandro del Valle Gálvez (Director), 2012, pp. 263-282.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “El contencioso territorial con España”, en REMIRO BROTÓNS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-*

- Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 369-408.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, pp. 1-27.
- DEL VALLE GÁLVEZ A. - DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. A. *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dirs.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190.
- DÍEZ PERALTA, E. La seguridad nacional de España y el Mediterráneo, en Roldán Barbero, J. (Dir.) *La seguridad nacional en España- Un enfoque geoestratégico* (pp.166-222). Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- DÍEZ ALCALDE, J. África: escenario de conflictividad en el inmediato europeo, en Roldán Barbero, J. (Dir.) *La seguridad nacional en España- Un enfoque geoestratégico* (pp. 224-273), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- FERNANDEZ MOLINA, I. “Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?”, *Política Exterior*, Enero/Febrero 2022, pp. 94-99.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. (Dir.) *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Madrid: Dykinson, 2023.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017”. *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I, “La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos” *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº. 27, 2014, 28 págs.
- GONZÁLEZ GARCÍA I., “Los espacios marítimos del istmo y Peñón de Gibraltar, cuestiones en torno a su delimitación”, en Sobrino Heredia, J. M. (Coord.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 141-170.
- GONZÁLEZ, R. “Deslucida RAN entre España y Marruecos para abrir una nueva etapa”, *Política Exterior*, febrero de 2023.
- KHAN, D.-E. “Ceuta and Melilla” *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013.
- LLORENTE, A., “Autonomía y ‘realpolitik’ para el Sáhara”, *Política Exterior*, Mayo/junio 2022, pp. 126-ss.

- NUÑEZ VILLAVERDE, J., "Sahara Occidental: fin de la ficción, ¿principio de la realidad?", *Blog del Real Instituto Elcano*, 21.03.2022.
- OTAZU, J., *Marruecos, el extraño vecino*, Ed. Catarata, Madrid, 2ª edición, 2022.
- ROLDAN BARBERO, J. Un enfoque geoestratégico de la seguridad de España, en Roldán Barbero (Dir.) *La seguridad nacional en España- Un enfoque geoestratégico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 11-51.
- ROMERO BARTUMEUS, L. *El Estrecho en la política de seguridad española del Siglo XX*. Cádiz: Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar, 2003.
- TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. «El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018. Contexto y resultados», *Paix et Sécurité Internationales*, 2018 nº 6, pp. 163-179, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/4885>.



CAPÍTULO 6

LAS ISLAS CHAFARINAS.

PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO EUROPEO

JESÚS VERDÚ BAEZA ¹

SUMARIO :

- I. INTRODUCCIÓN. TERRITORIOS ESPAÑOLES EN EL NORTE DE ÁFRICA FUERA DE LA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA DEL ESTADO
- II. LAS ISLAS CHAFARINAS
- III. LOS ESPACIOS MARÍTIMOS DE CHAFARINAS.
- IV. UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO BAJO EL DERECHO EUROPEO.
- V. CONCLUSIONES. PROPUESTAS PARA UN TERRITORIO SINGULAR.

RESUMEN: El archipiélago de las islas Chafarinas es el más oriental de los territorios españoles en el norte de África. Comparte con el resto de peñones e islas el hecho de estar fuera del marco de administración territorial descentralizada de España y depender directamente de la administración central del Estado. Como el resto de territorios españoles en África (incluyendo Ceuta y Melilla) es objeto de reclamación territorial de Marruecos desde su independencia. Sus espacios marítimos, como el resto de territorios españoles en África, no han sido formalmente delimitados en el ordenamiento jurídico interno español.

En definitiva, se trata de un territorio con una especial vulnerabilidad objeto de controversias jurídicas y recurrentes crisis políticas con Marruecos.

A diferencia del resto de territorios españoles en África cuyos títulos se basan en modos derivativos de adquisición del territorio, su incorporación al territorio nacional se realizó en virtud de un modo originario, la ocupación.

1. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 'Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho' (Responsable, Dr. Alejandro del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100 (IP, Dr. Miguel Acosta Sánchez).

Una especial singularidad de este pequeño archipiélago deriva de que la totalidad del mismo es un espacio protegido en el marco del derecho ambiental europeo. El reconocimiento por parte de la Comisión de alguna manera supone un refuerzo para las posiciones españolas. A su vez, los valores ambientales del territorio proporcionan oportunidades de cooperación transfronteriza con Marruecos, pudiendo utilizar potenciales instrumentos de generación de confianza mutua, que deben partir de la posibilidad de que cada parte pueda salvaguardar sus posiciones jurídicas de partida.

PALABRAS CLAVE: Islas Chafarinas, Directiva Hábitats, Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), medio marino, espacios marítimos.

THE CHAFARINAS ISLANDS. ENVIRONMENTAL PROTECTION UNDER THE UMBRELLA OF EUROPEAN LAW

ABSTRACT: The archipelago of the Chafarinas Islands is the easternmost of the Spanish territories in North Africa. It shares with the rest of the rocks and islands the fact that it is outside the framework of Spain's decentralised territorial administration and depends directly on the central State administration. Like the rest of Spain's territories in Africa (including Ceuta and Melilla), it has been the subject of territorial claims by Morocco since its independence. Its maritime areas, like the rest of the Spanish territories in Africa, have not been formally demarcated in the Spanish domestic legal system.

In short, it is a territory with a special vulnerability that is the subject of legal disputes and recurrent political crises with Morocco.

Unlike the rest of the Spanish territories in Africa, whose titles are based on derivative methods of acquiring the territory, its incorporation into the national territory was carried out by virtue of an original method, occupation.

A special singularity of this small archipelago derives from the fact that the whole of it is a protected area under European environmental law. Recognition by the Commission in some ways reinforces Spain's position. At the same time, the environmental values of the territory provide opportunities for cross-border cooperation with Morocco, with the possibility of using potential instruments for building mutual trust, which should be based on the possibility of each party being able to safeguard its initial legal positions.

KEYWORDS: Chafarinas Islands, Habitats Directive, Special Protection Area for Birds (SPA), Specially Protected Area of Mediterranean Importance (SPAMI), marine environment, maritime spaces

I. INTRODUCCIÓN. TERRITORIOS ESPAÑOLES EN EL NORTE DE ÁFRICA FUERA DE LA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA DEL ESTADO

Consecuencia de un complejo y largo proceso histórico de interrelación entre las dos orillas del estrecho de Gibraltar, en la actualidad España es titular de diversos territorios en el norte de África que, obviamente, desde una perspectiva geográfica ofrece una cierta singularidad. Se trata del islote de Perejil (con un estatuto controvertido después de la crisis de julio de 2002²), los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas e islas Chafarinas, así como las ciudades de Ceuta y Melilla.

Ceuta y Melilla tienen un claro encaje en el modelo de gestión territorial del Estado en cuanto que ciudades autónomas y son expresamente mencionadas en la Constitución³. Sin embargo, el resto de territorios citados anteriormente no tienen un estatuto definido en la organización descentralizada del Estado español, circunstancia que genera incertidumbres jurídicas y proyecta indudablemente una mayor vulnerabilidad en la compleja relación con Marruecos. La reivindicación de estos territorios por la potencia magrebí es una constante en su política exterior desde su independencia en 1956 y por ello es fuente de recurrentes controversias jurídicas y eventualmente de crisis políticas. En consecuencia, se ha llegado a plantear por la doctrina la necesidad de un nuevo planteamiento de la parte del Gobierno español, más activo, que prevea dotar a estos territorios de un estatuto jurídico propio pero diferenciado de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que, como hemos mencionado anteriormente, tienen incluso un reconocimiento expreso en la Constitución española⁴.

Estos pequeños territorios periféricos quedan fuera de la organización territorial del Estado en su configuración descentralizada, tanto provincial como en forma de Comunidades Autónomas, dependiendo, en consecuencia, directamente de la administración central del Estado. No existiendo ninguna norma de referencia que les proporcione un régimen común hay que acudir a la normativa sectorial,

2. Véase PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., “España y Marruecos en el estrecho de Gibraltar, el statu quo de Perejil”, *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations)*, Nº. 9, 2021.

3. Ceuta y Melilla se mencionan expresamente en los artículos 68 y 69 de la Constitución española en relación con el número de Diputados del Congreso y Senadores, así como en la Disposición Transitoria Quinta en relación con su derecho a constituirse como ciudades autónomas.

4. DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Comentario Elcano*, nº 46/2013, Real Instituto Elcano, 29/VII/2013.

caso por caso, para identificar la legislación aplicable sobre el conjunto de peñones, islotes e islas. De la misma forma, en principio, no hay una administración clara con competencias definidas y ordenadas que defina de forma expresa su ámbito de ejercicio competencial sobre estos territorios españoles en África, por lo que hay que acudir nuevamente a un examen caso por caso para determinar la administración competente, siendo el Ministerio de Defensa la institución estatal con mayor presencia en la totalidad de los territorios citados.

II. LAS ISLAS CHAFARINAS

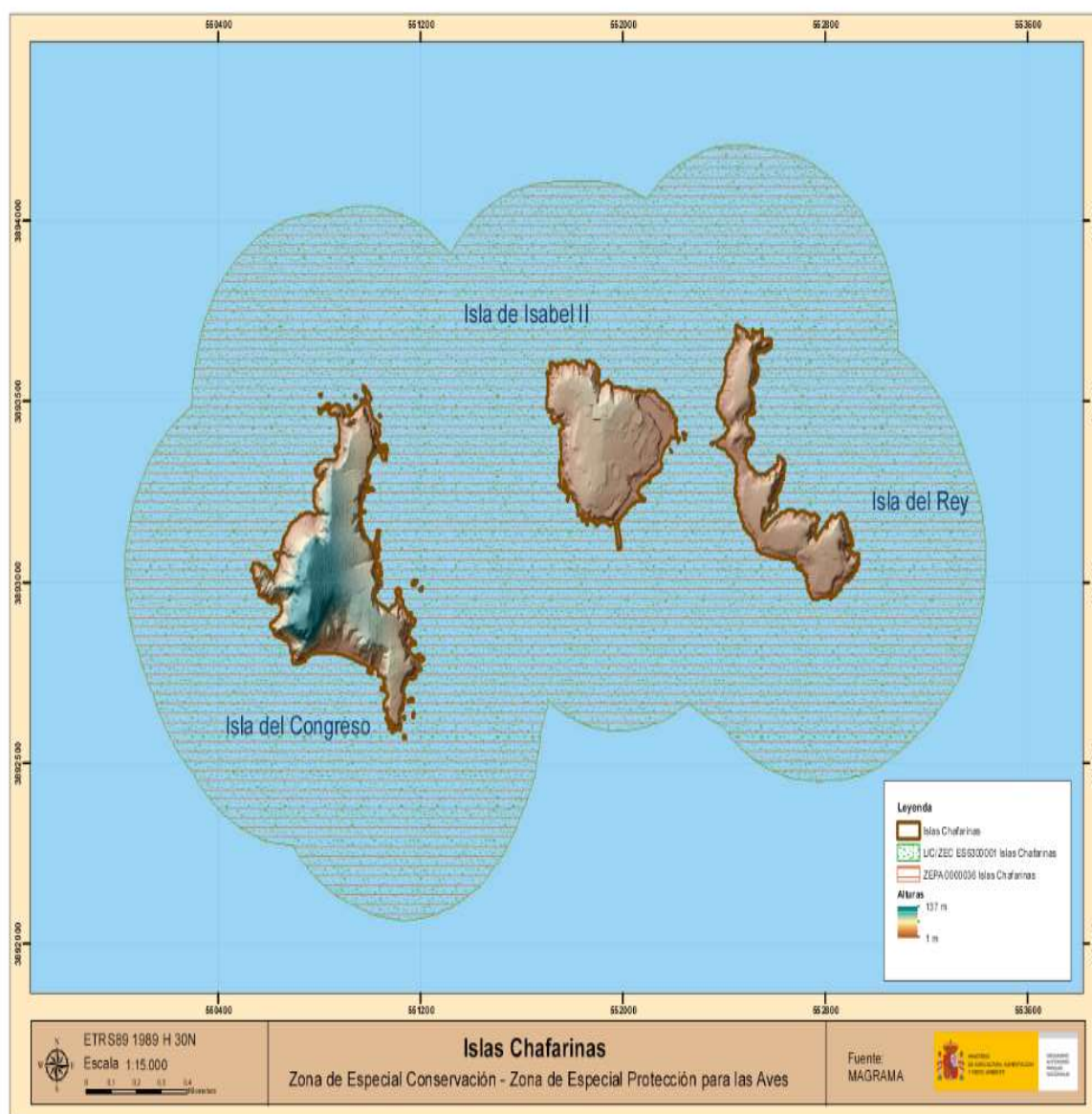
El conjunto de tres islas que componen el archipiélago de las Chafarinas, como hemos expuesto anteriormente, depende directamente de la administración central del Estado quedando fuera de la estructura descentralizada de organización territorial de España. Si bien se consideró su posible inclusión en el ámbito territorial de la ciudad autónoma de Melilla, finalmente esta inclusión quedó descartada en la redacción final del Estatuto de Autonomía aprobada mediante ley orgánica 2/95, de 13 de marzo⁵.

El archipiélago de Chafarinas consta de tres pequeñas islas denominadas desde su incorporación al territorio nacional en 1848, Congreso, Isabel II y la tercera, Rey Francisco o conocida también simplemente como isla del Rey. Se trata de la zona más oriental de los territorios españoles en África, sita en una confluencia estratégica peculiar, al este de la ciudad de Melilla y cercano a la frontera argelino-marroquí, a unas dos millas y media al norte de la costa marroquí cerca de la desembocadura del río Muluya.

5. Sobre las islas Chafarinas, VERDÚ BAEZA, J., “España en el norte de África. el caso de las islas Chafarinas”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº. 27, 2014, 21 págs.

Figura 1. Islas Chafarinas. Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves. Fuente: Anexo III en el Real Decreto 190/2018, de 6 de abril, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria LIC ES6300001 Islas Chafarinas de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000.

1. Mapa de delimitación ZEC-ZEPA



En relación con el título jurídico de soberanía, las islas Chafarinas presentan una cierta particularidad respecto al resto de los territorios españoles en el norte de África que les proporciona cierta singularidad. Ocupadas en 1948 por una pequeña flota al mando del General Serrano durante el reinado de Isabel II, no hay constancia de presencia histórica en el archipiélago de ninguna otra potencia, ni siquiera aún temporal de cualquier manifestación de la entidad pre-estatal del actual Marruecos. En consecuencia, no parece haber ninguna duda de su calificación como *terra nullius* a la llegada del General Serrano, concurriendo además los dos requisitos generalmente requeridos por la doctrina y la jurisprudencia para que la ocupación tenga plena relevancia en un plano internacional: el elemento psicológico, o *animus occupandi*, y el elemento material de la efectividad de la ocupación. Efectivamente, de forma ininterrumpida las islas han estado habitadas y con presencia permanente de las administraciones públicas españolas, conociendo su período de mayor esplendor en la época de la presencia española en el Protectorado norte de Marruecos y declinando acusadamente después de la independencia marroquí en 1956.

En definitiva, frente a modos de adquisición de territorio derivativos, como son los títulos de cesión convencional o conquista que fundamentan jurídicamente la incorporación de los territorios de Ceuta, Melilla, Perejil, Vélez de la Gomera y Alhucemas, las islas Chafarinas se incorporan al territorio nacional español mediante un modo originario, la ocupación.

No obstante, lo cierto es que, a pesar de este matiz jurídico diferenciador, el archipiélago de las islas Chafarinas comparte con el resto de territorios españoles en África una problemática global respecto de las relaciones con Marruecos, Estado que, como ha sido identificado por el prof. Del Valle, no ha aceptado el principio *utis possidetis iuris*, a diferencia de otros Estados africanos o asiáticos, principio aceptado en el derecho internacional en virtud del cual los nuevos Estados que acceden a la independencia heredan las fronteras definidas y establecidas en la época colonial⁶. Por ello, desde el acceso a la independencia del Reino de Marruecos en 1956, negociado fundamentalmente con Francia, el Estado magrebí ha venido incorporando en sus relaciones con España la reclamación territorial de estos territorios, con distinta intensidad, generando ciclos periódicos de normalización y de inestabilidad con mayor o menor grado de tensión en las relaciones bilaterales.

6. DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, *Análisis del Real Instituto Elcano* - ARI 66/2021 – 13.07.2021.

III. LOS ESPACIOS MARÍTIMOS DE CHAFARINAS

No aceptando que España es la titular de estos territorios repartidos a lo largo de la costa mediterránea, Marruecos no ha admitido en consecuencia la proyección española sobre los espacios marítimos adyacentes de estas ciudades, islas y peñones. En consecuencia, además de las problemáticas jurídicas y políticas globales, se superpone una controversia jurídica diferenciada en torno a la delimitación de los espacios marítimos de estos territorios españoles en África⁷. En lo que respecta a las islas Chafarinas éstas son utilizadas como punto de apoyo en el establecimiento de Líneas de Base Rectas como técnica jurídica para delimitar el mar territorial marroquí de acuerdo con su legislación interna. De esta forma, parte de las aguas presumiblemente españolas del archipiélago son consideradas por Marruecos como aguas interiores y otras, como mar territorial. Adicionalmente se debe añadir que estos espacios marítimos en controversia no están tampoco delimitados hacia el este con Argelia, siendo que una pequeña parte de las aguas de Chafarinas fueron incluidas por Argelia en su Zona de Pesca declarada de 1994⁸, y pudiera generar cierta discrepancia en relación con la delimitación de su declaración de Zona Económica Exclusiva en 2018⁹, reconocimiento que Argelia había evitado promulgar durante varios años para, precisamente, evitar potenciales conflictos con otros Estados mediterráneos¹⁰. España presentó en julio de 2018 una protesta oficial ante el Secretario General de Naciones Unidas en relación ésta expansión unilateral de la Zona Económica Exclusiva argelina aludiendo a su desproporción en relación con la línea media equidistante, pero sin ninguna referencia a Chafarinas¹¹.

La ausencia de acuerdo de delimitación de los espacios marítimos españoles en el norte de África tiene un alto potencial desestabilizador que se irá incre-

7. GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Cuestiones de derecho del mar en las relaciones entre España, la UE y Marruecos. Incidencia de los temas territoriales y de delimitación marítima”, en SOBRINO HEREDIA, J. M., (Dir.), *La contribución de la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*. Editoriale Scientifica, Nápoles, 2014, pp. 791 – 809.

8. Decreto Legislativo nº 94-13.

9. Décret présidentiel instituant une zone économique exclusive au large des côtes algériennes, *Journal Officiel de la République algérienne démocratique et populaire* (JORADP) No 18 (21 mars 2018) 4-6.

10. SASSI, S., “La zone économique exclusive algérienne: des enjeux énergétiques et environnementaux aux risques de différends maritimes?”, *Questions of International Law*, 2022, pp. 7-24.

11. Puede consultarse en: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DZA_2018_noteverbale_en.pdf.

mentando en la medida que se sea viable la exploración y explotación de los recursos existentes en la zona. De hecho, en uno de los momentos más delicados de las relaciones recientes hispano-marroquíes, España tuvo que presentar en noviembre de 2021 una nota de protesta ante la Embajada marroquí en España por la instalación de una piscifactoría en aguas muy próximas a las Chafarinas¹², al parecer apenas unos centenares de metros de la costa de la isla del Congreso¹³.

Lo cierto es que los espacios marítimos bajo jurisdicción y soberanía española en Chafarinas no están expresamente delimitados en el ordenamiento jurídico interno. Los territorios españoles en el norte de África no están incluidos en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas¹⁴. En consecuencia, y de acuerdo con el artículo segundo de la Ley 10/1977, de 4 de enero¹⁵, el mar territorial vendrá delimitado a partir de la línea de bajamar escorada en las costas del archipiélago de Chafarinas. Más dudas existen en relación con la delimitación de la Zona Económica Exclusiva. Por un lado, el ámbito de aplicación de la Ley 15/1978, de 20 de febrero, por la que se regula la Zona Económica se circunscribe, en principio, tal como establece su disposición final 1.^a «a las costas españolas del Océano Atlántico, incluido el Mar Cantábrico, peninsulares e insulares»¹⁶. Por otro lado, las islas Chafarinas no están incluidas en las coordenadas geográficas del Real Decreto 2367/2013, de 5 de abril, por el que se establece la Zona Económica Exclusiva de España en el Mediterráneo Noroccidental¹⁷. Parece que, en consecuencia, se deben aplicar los principios generales de determinación de este espacio marítimo establecidos en la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del Mar. No obstante, parece evidente que antes de abordar los criterios de delimitación de la Zona Económica Exclusiva de las Chafarinas sería necesario reflexionar si se trata de islas en el sentido del artículo 121.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o bien se trata de rocas no aptas

12. SENADO, Respuesta escrita del Gobierno a la Pregunta 684/51601 del senador Mullet García, Carles (GPIC) de 9 de marzo de 2022.

13. Presentada denuncia por estos hechos por el diputado del PP por Melilla Fernando Gutiérrez Díaz de Otazu la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente archivó la investigación en octubre de 2022 dado que, tras practicar diversas diligencias, se ha constatado que las jaulas ancladas al fondo marino se encuentran fuera de los límites de 500 metros de delimitación de la zona declarada como zona especial de conservación (ZEC).

14. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 1977.

15. BOE núm. 7, de 8 de enero de 1977.

16. BOE núm. 46, de 23/02/1978.

17. BOE núm. 92, de 17 de abril de 2013.

para la vida humana o vida económica propia, en cuyo caso y de acuerdo con el párrafo 3º del citado artículo 121 no tendrían Zona Económica Exclusiva o Plataforma Continental¹⁸. Ante la inexistencia de referencias claras y expresas a la Zona Económica Exclusiva de Chafarinas en la normativa interna y en la práctica española, cuanto menos surgen dudas sobre su propia existencia. De existir, parece obvio que se plantean complejos problemas de delimitación de tal espacio marítimo tanto con Marruecos como con Argelia como hemos mencionado anteriormente.

En cualquier caso, y a pesar de la indefinición, de acuerdo con la normativa española parece claro la existencia de espacios marítimos bajo jurisdicción y soberanía española y estos se mencionan expresamente en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino que traspone la Directiva marco sobre la estrategia marina¹⁹. Esta estrategia es el principal instrumento de planificación orientado a la consecución del buen estado ambiental del medio marino y constituye el marco general al que deberán ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente. Así en el artículo 6.2.C) de la citada ley y que designa la demarcación marina del Estrecho y Alborán se menciona expresamente “*el medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán*”²⁰.

Es igualmente significativa la inclusión expresa de los espacios marinos de Chafarinas en la ordenación del espacio marítimo español. Éste se encuentra regulado en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.2. f de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que establece que el Gobierno podrá aprobar directrices comunes a todas las estrategias marinas con el fin de garantizar la coherencia de sus objetivos, en aspectos tales como la ordenación de las actividades que se llevan

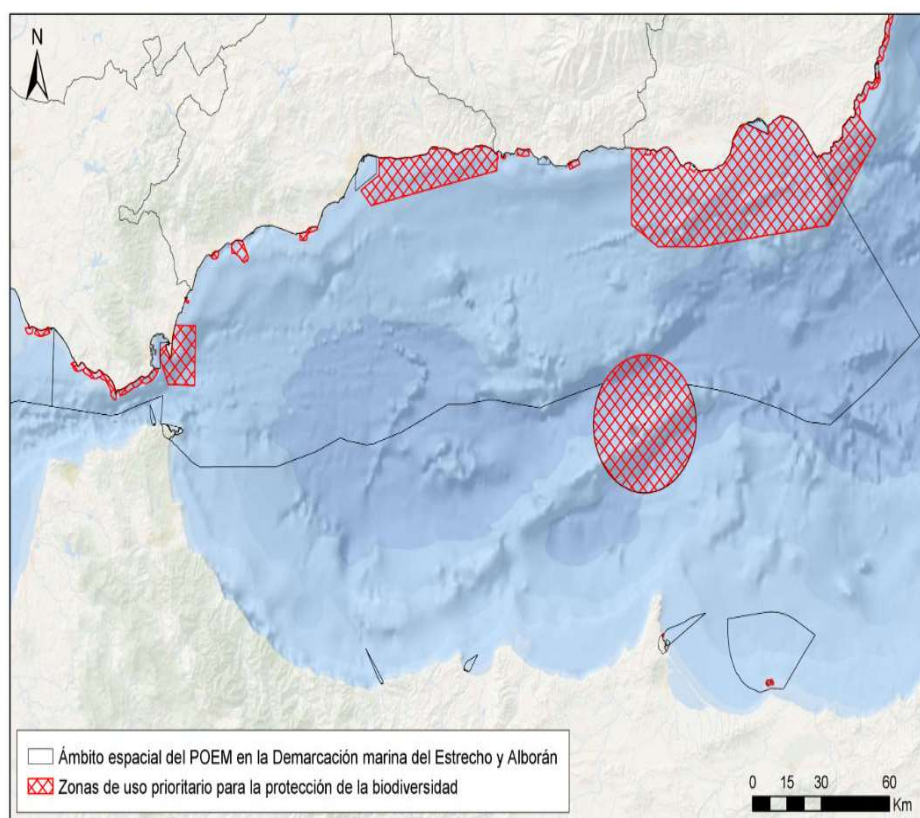
18. Sobre el régimen jurídico de las islas véase REMIRO BROTONS, A., “Archipiélagos e islas” en POCH Y GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, A. (Coord.), *La actual revisión del derecho del mar: una perspectiva española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pp. 433 – 531 y MARÍN LÓPEZ, A., “El Régimen de las islas en el actual derecho del mar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 38, nº 1, 1986, pp. 151 – 170.

19. BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010.

20. GONZÁLEZ GARCÍA I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M., “La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio ambiente en la bahía de Algeciras/Gibraltar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25, 2013, pp. 1 – 35.

a cabo o pueden afectar al medio marino y, a su vez, es una transposición de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. El Real Decreto citado establece que se deberán elaborar cinco planes de ordenación, uno por cada una de las cinco demarcaciones marinas establecidas en la Ley 41/2010, de protección del medio marino. Posteriormente, en el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, se aprobaron los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas (POEM), entre ellas la demarcación marina del Estrecho y Alborán. Pues bien, en éste se incluye expresamente el espacio marítimo de las Chafarinas, en lo que parece ser solamente el mar territorial y en el que está incluida además una zona designada de uso prioritario para la protección de la biodiversidad que parece coincidir con los espacios protegidos que mencionaremos en el epígrafe siguiente.

Figura 2. – Ámbito espacial del POEM en la Demarcación marina del Estrecho y Alborán. Zonas de uso prioritario para la protección de la biodiversidad. Fuente: Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.



IV. UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO BAJO EL DERECHO EUROPEO

En cierto modo, las islas Chafarinas es un pequeño tesoro natural privilegiado con un enorme valor ecológico, uno de los pocos enclaves respetados por la acción del hombre donde se mantienen en un buen estado de conservación las comunidades terrestres y submarinas originales en el Mediterráneo. Desde un punto de vista ambiental, destaca la presencia de ecosistemas muy valiosos como la vegetación propia de acantilados marinos de las costas mediterráneas o las praderas de posidonia oceánica que constituyen un ecosistema sumergido de gran importancia ecológica, donde puede instalarse una gran variedad de fauna y flora. En estos hábitats encuentra cobijo una valiosa biodiversidad, destacando en particular la avifauna marina al tratarse de un lugar adecuado para su conservación al encontrarse allí las condiciones idóneas para su desarrollo y reproducción, como la gaviota de Audouin o gaviota de pico rojo (*larus audouinii*), especie endémica del Mediterráneo, o la pardela cenicienta (*Calonectris diomedea*), el águila pescadora (*Pandion haliaetus*) una de las aves más amenazadas de la fauna española, el cormorán grande (*Phalacrocorax carbo*) o el cormorán moñudo. Una de las especies más valiosas que ha podido estar presente en Chafarinas es la foca monje (*Monachus monachus*), uno de los escasos lugares del Mediterráneo occidental donde se ha avistado algún ejemplar. También destaca la presencia de la lapa gigante (*Patella ferruginea*), molusco mediterráneo en peligro de extinción. En definitiva, las islas presentan un conjunto de ecosistemas altamente valiosos en gran parte por sus propias características ecológicas y en parte también, por los condicionamientos políticos, al depender Chafarinas de España, potencia distinta de la que controla la costa cercana lo que determina una incidencia humana mínima en las islas alejadas de actividades económicas, sociales o turísticas que se empiezan a desarrollar con un enorme impacto ambiental en el litoral norte de Marruecos.

Debido a estos valores y condiciones ecológicas, se ha proyectado sobre el archipiélago primero la normativa española sobre espacios protegidos, y después, la normativa europea de protección ambiental al encontrarse en estas islas especies y ecosistemas incluidos tanto en la Directiva Aves como en la Directiva Hábitats. De esta forma, en el año 1989 y en cumplimiento de la normativa europea, se declaró por la Comisión europea a instancias de la administración española la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Islas Chafarinas sobre la superficie terrestre de dicho archipiélago²¹. En cumplimiento de la Di-

21. Código de la ZEPA ES0000036.

rectiva Hábitats, en el año 2006 se declaró también por la Comisión el espacio denominado Islas Chafarinas como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), sobre 509,9 hectáreas formadas por las islas más una franja perimétrica marina de 500 m. de anchura²². Posteriormente, en 2018, mediante Real Decreto 190/2018, de 6 de abril, se declaró Zona de Especial Conservación el LIC Islas Chafarinas dentro de la Red Natura 2000²³. Además, mediante este Real Decreto, también se amplía su Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), de manera que sus límites sean coincidentes con los del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) para conseguir que tanto el LIC, la ZEC y la ZEPA formen un único espacio protegido en la red Natura 2000. Esta normativa integra las correspondientes medidas de conservación y regulación de usos, así como el Plan de gestión del Espacio ZEC-ZEPA Islas Chafarinas, donde se han plasmado las actividades y actuaciones que ya se venían realizando como espacio de la Red Natura 2000, necesarias para su conservación.

Este espacio protegido se gestiona directamente desde la Administración central del Estado. El   rgano con competencia directa sobre este territorio es el Organismo Autónomo de Parques Nacionales adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En definitiva, a diferencia del resto de territorios españoles en el norte de África, la totalidad del territorio de las islas Chafarinas, incluyendo una franja marítima adyacente, está reconocida por la Unión Europea como un territorio europeo con unas características singulares sobre el que se proyecta una normativa europea específica, la medioambiental. Existen otros espacios protegidos bajo la normativa ambiental europea en Ceuta y Melilla, pero abarcan solo una parte reducida de su territorio (En Ceuta, Zona marítimo-terrestre del Monte Hacho (Código: ES6310002) y Calamocarro-Benzú (Código: ES6310001) y en Melilla, Barranco del Nano (Código: ES6320002) y la Zona marítimo terrestre de los acantilados de Aguad   (Código: ES6320001).

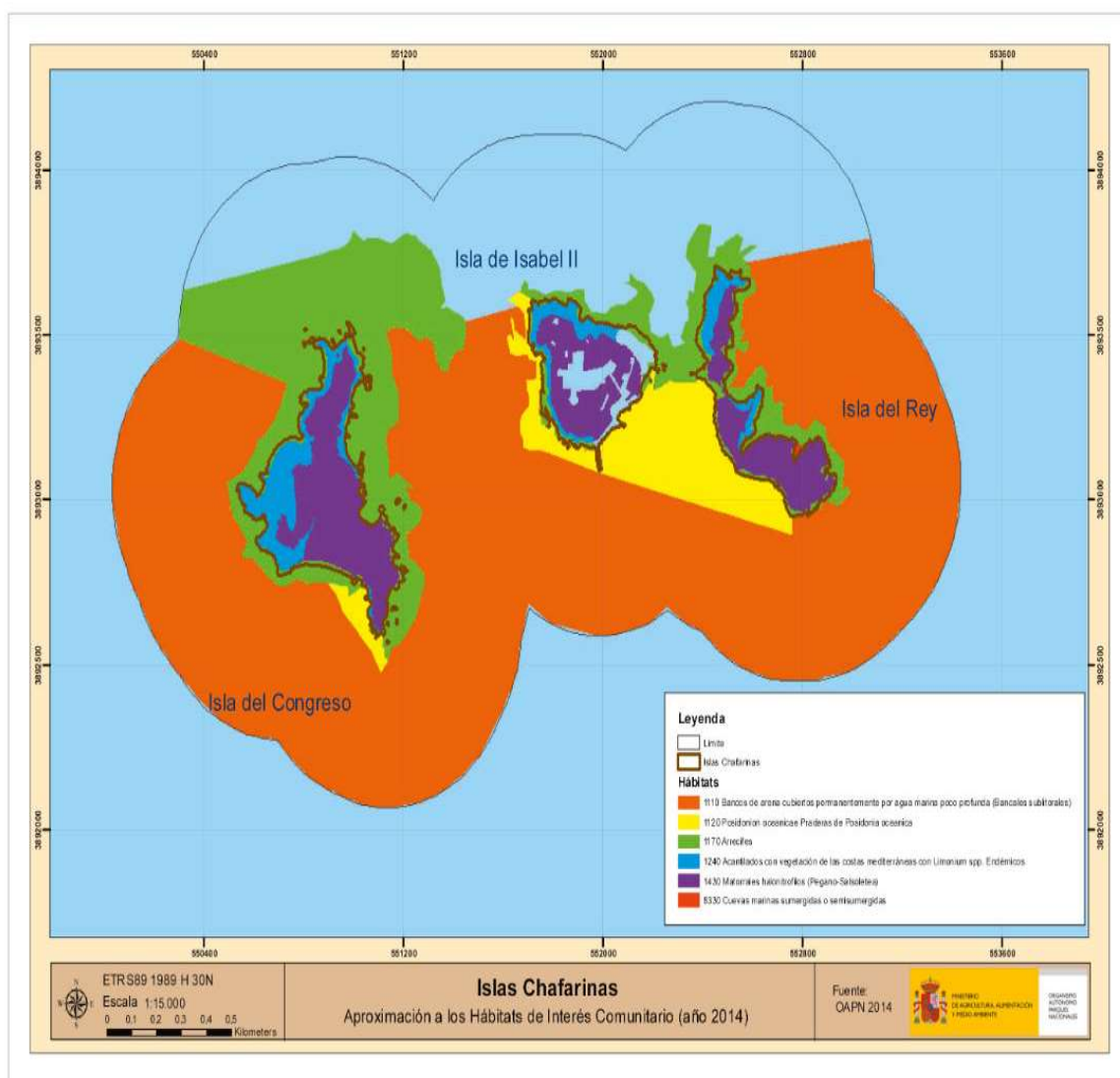
Indudablemente, este factor que supone un reconocimiento europeo sobre el territorio con proyección de un acervo normativo sectorial en materia medioambiental refuerza la posición española en relación con las reclamaciones marroquíes.

22. Código del LIC ES6300001.

23. *BOE* núm. 97, de 21 de abril de 2018, páginas 41064 a 41138.

Figura 3. - Plano con la descripción de los hábitats de las Chafarinas publicado en el Anexo III en el Real Decreto 190/2018, de 6 de abril, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria LIC ES6300001 Islas Chafarinas de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000, se amplía y se hace coincidir con el anterior espacio la Zona de Especial Protección para las Aves de igual nombre, y se aprueban las correspondientes medidas de conservación del espacio conjunto.

6. Mapa de aproximación a los hábitats de interés comunitario



V. CONCLUSIONES. PROPUESTAS PARA UN TERRITORIO SINGULAR

En primer lugar, entendemos que debería ser recomendable que España adoptara una actitud más activa en el reconocimiento de la titularidad de los espacios marítimos en torno a las islas Chafarinas, así como el resto de territorios en el norte de África. Independientemente de que parece evidente la necesidad de negociar su delimitación con los Estados vecinos, Marruecos y Argelia, nada impide que en el ordenamiento jurídico interno español se establezca con claridad y precisión los espacios marinos circundantes al archipiélago de acuerdo con los criterios del derecho internacional del mar.

La inserción de la totalidad del territorio de las Chafarinas en la red de áreas protegidas de la Unión Europea conocida como Natura 2000, es, como hemos expresado anteriormente, un importante refuerzo en el reconocimiento de la proyección de jurisdicción y soberanía españolas sobre el archipiélago de las Chafarinas.

Adicionalmente al reconocimiento que supone la inclusión del territorio en la red, España podría acogerse a diversos mecanismos, entre ellos, la ayuda financiera para la elaboración, actualización y aplicación de planes de gestión para los lugares Natura 2000 que puede proceder de los Fondos Estructurales de la UE (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión), del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y del programa LIFE. El artículo 8 de la Directiva Hábitats reconoce la necesidad de un apoyo a nivel de la UE para la gestión de dicha red y relaciona explícitamente la aplicación de las medidas de conservación necesarias con la cofinanciación de la UE.

El instrumento LIFE es especialmente interesante para la financiación de medidas de conservación en los lugares Natura 2000, esencialmente a través de sus proyectos Naturaleza y Biodiversidad. Cada año, dispone de con alrededor de 100 millones de euros para proyectos de apoyo a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en general. El programa LIFE cofinancia hasta el 60 % de los costes de los proyectos Naturaleza y Biodiversidad de LIFE seleccionados. También es posible, centrarse en la conservación de la naturaleza por medio de proyectos que implican esencialmente comunicación. Finalmente, la conservación de lugares Natura 2000 también puede abordarse en el marco de un proyecto mucho más amplio dirigido a la red Natura 2000 en su conjunto a nivel regional o nacional.

Con el objetivo de mejorar la implementación y desarrollo de las Directivas de Naturaleza la Comisión Europea ha publicado el “Plan de Acción para las personas, la naturaleza y la economía”. Entre las áreas prioritarias de este plan

destaca “aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE”. En marzo de 2020 el instrumento designado por la comisión para canalizar la financiación en materia ambiental, Marco de Acción Prioritaria (MAP) de España fue enviado a la Comisión Europea. Se compone de un documento general y 20 anexos, uno para la Administración General del Estado y otro por cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Las islas Chafarinas están incluidas en el MAP de la Administración General del Estado y no en el de la ciudad de Melilla²⁴. En este documento se confirma la dependencia de la gestión de los espacios protegidos de Chafarinas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En nuestra opinión, lo realmente significativo es la participación de las instituciones europeas en la gestión y conservación de estos espacios más que las cantidades que se pudieran eventualmente obtener de los fondos europeos.

En definitiva, los valores naturales y ecológico de las islas Chafarinas le han proporcionado un estatuto europeo que le proporciona una especial singularidad. Esta singularidad se puede transformar en una interesante ventana de oportunidad para proporcionar un marco de relaciones transfronterizas normalizado con Marruecos.

En este sentido, el marco de las Estrategias Marinas diseñadas por la UE es de especial interés. En España, sus contenidos se desarrollan en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino que transpone la Directiva Marco sobre Estrategia Marina. La Ley incluye específicamente las Chafarinas en su artículo 6.2.c) incluyéndolas en la Demarcación marina del Estrecho y Alborán.

La Estrategia marina para la demarcación del Estrecho y Alborán se aprobó mediante el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, y se aplica e aplica a la demarcación marina del Estrecho y Alborán, que representa el medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el meridiano que pasa por el cabo de Espartel y una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y al medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán.

En relación con la estrategia marina, y partiendo del carácter transfronterizo del medio marino y que su protección en el seno de la UE se muestra abierto a terceros Estados, la Directiva prevé en su artículo 23 una cooperación con terceros

24. Marco de Acción Prioritaria consultado en la web del MITECO: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/00_map_age_2021_tcm30-509092.pdf

Estados, tanto de la UE como estados terceros que compartan la misma región o subregión marina a los efectos de asegurar la coherencia y coordinación de las estrategias de la misma zona. La situación geográfica de las Chafarinas ofrece un factor de oportunidad inigualable para establecer un marco de coordinación de Marruecos a pesar obviamente de las dificultades derivadas de la indefinición de las fronteras marítimas en la demarcación del Estrecho y Alborán, como han puesto de manifiesto los profesores González García y Acosta Sánchez²⁵.

No obstante, en el mismo orden de ideas consideramos que es también especialmente visible este factor de oportunidad en relación con las Áreas Marinas Protegidas. Indudablemente las dificultades derivadas de las complejas relaciones hispano-marroquíes están presentes y así del primer borrador de Orden Ministerial de 18 de octubre de 2011 que desarrollaba el citado Real Decreto 1599/2011 por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, y preparado por la ONG SEO-BirdLife con financiación europea, se ha eliminado la propuesta original de declaración de un Área Marítima Protegida en torno a las Chafarinas para evitar conflictos diplomáticos con Marruecos.

De las figuras existentes en el Derecho Internacional del medio ambiente, la que tal vez proporcione un marco internacional que parece a priori más adecuado para el territorio de las islas Chafarinas en su contexto geográfico y ambiental es la Zona Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZE-PIM) en el marco de la Convención de Barcelona que permite la existencia de áreas transnacionales promovidas conjuntamente por varios Estados (como el santuario de Pelagos). España y Marruecos podrían preservar expresamente sus posiciones jurídicas de partida sin prejuzgarlas, pero permitiría impulsar una figura transfronteriza en este marco que abarcara espacios marinos más amplios. No obstante, el profesor del Valle ya puso de manifiesto las dificultades políticas de esta propuesta citando un informe del Consejo de Estado de 2006²⁶, confirmando que España renunció a articular medidas internas de protección del medio

25. GONZÁLEZ GARCÍA, I y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., “La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar”, *REEI*, *loc. cit.*.

26. El informe citado por el Profesor del Valle es: *INFORME SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES Y ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE HÁBITATS Y ESPECIES MARINAS Y DE DECLARACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS*, de julio de 2006, disponible en la web del Consejo de Estado, <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Especies-marinas.pdf>

ambiente en el territorio jurisdiccionalmente español en el norte de África por razón de las reclamaciones marroquíes sobre estos territorios²⁷.

Lo cierto es que la designación en las islas Chafarinas de un espacio natural protegido en el marco de la normativa europea que se proyecta sobre la totalidad de su territorio, como hemos citado ya en este trabajo, le proporciona una especial singularidad en relación con el resto de los territorios españoles el norte de África y posibilita la canalización de acciones e instrumentos europeos en materia de protección ambiental. De esta forma, a pesar de las dificultades, una eventual cooperación hispano-marroquí que pudiera instrumentalizarse a través de mecanismos europeos de cooperación transfronteriza proporcionaría una oportunidad inigualable para crear un marco de entendimiento y generador de confianza entre las partes, aprovechando los recursos europeos disponibles. Al mismo tiempo, indudablemente la presentación conjunta de un Área Marítima Protegida que abarcara además de los espacios marinos de las Chafarinas, el entorno del mar de Alborán y la franja marítima costera marroquí sería en nuestra opinión, una oportunidad única de cooperación y normalización de unas relaciones extraordinariamente complejas y distorsionadas permanentemente por múltiples factores, pero especialmente por la presencia española en el norte de África.

De no encontrarse acomodo en las figuras o marcos existentes en el derecho europeo o internacional, nada impide el diseño de una figura de protección *ad hoc* mediante un acuerdo hispano marroquí que no necesariamente debe ser un tratado y en el que las partes salvaguarden sus respectivas posiciones jurídicas y reivindicaciones territoriales, pero mostrándose dispuestas a cooperar en la necesaria protección del medio ambiente, que se transformaría así en una inigualable oportunidad de cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Cuestiones de derecho del mar en las relaciones entre España, la UE y Marruecos. Incidencia de los temas territoriales y de delimitación marítima”, en SOBRINO HEREDIA, J. M., (Dir.), *La contribución de la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*. Editoriale Scientifica, Nápoles, 2014, pp. 791 – 809.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., “La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, nº 25, 2013

27. DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *loc. cit.*

- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano* - ARI 67/2021 – 15.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, *Análisis del Real Instituto Elcano* - ARI 66/2021 – 13.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011.
- MARÍN LÓPEZ, A., “El Régimen de las islas en el actual derecho del mar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 38, nº 1, 1986, pp. 151 – 170.
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., “España y Marruecos en el estrecho de Gibraltar, el statu quo de Perejil”, *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations)*, Nº. 9, 2021.
- REMIRO BROTONS, A., “Archipiélagos e islas” en POCH Y GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, A. (Coord.), *La actual revisión del derecho del mar: una perspectiva española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pp. 433 – 531
- SASSI, S., “La zone économique exclusive algérienne: des enjeux énergétiques et environnementaux aux risques de différends maritimes?”, *Questions of International Law*, 2022, pp. 7-24.
- VERDÚ BAEZA, J., “España en el norte de África. el caso de las islas Chafarinas”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº. 27, 2014, 21 pp. 1 – 30.



CAPÍTULO 7

SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

MIGUEL A. ACOSTA SANCHEZ¹

SUMARIO :

- I. BREVE APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y ESTRATEGIA.
- II. CEUTA Y MELILLA EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA.
 - 1. Alianza Atlántica.
 - 2. Unión Europea.
 - 3. España.
- III. CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES.
- IV. IDEAS FINALES

RESUMEN: Tradicionalmente se ha diferenciado entre las dimensiones internas y externas de la Seguridad. Sin embargo, la evolución de la Sociedad Internacional ha conllevado que ambas dimensiones sean reguladas de forma similar y usadas conjuntamente para hacer frente a los riesgos y amenazas. Así se plantea en las Estrategias de Seguridad actuales. En el caso de Ceuta y Melilla, ambas no aparecen como territorios cubiertos por la cláusula de legítima defensa de la OTAN, si bien serían susceptibles de ser objeto de consultas entre las partes ante un peligro para la integridad, independencia o seguridad de cualquiera de ellos. No obstante, Ceuta y Melilla sí estarían cubiertas por la cláusula de legítima defensa colectiva

1. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea “Inmigración y Seguridad Marítima Europea en el Mediterráneo Occidental”. Publicación realizada en el marco Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, Investigador Principal Miguel Acosta Sánchez

recogida en el art. 42.7 TUE. Esto último debería manifestarse de forma clara en la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España, además de dotarle de una dimensión europea a través de los mecanismos previstos en la Política Común de Seguridad y Defensa. En cuanto a la seguridad interior, el futuro Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla, basándose en la normativa de Frontex, debe establecer planes operativos, de contingencia y de desarrollo de capacidades, y de acuerdo con la futura Estrategia Nacional de Gestión de Fronteras.

PALABRAS CLAVE: Ceuta; Melilla; Cláusula de legítima defensa; Estrategia de Seguridad; Plan Integral de Seguridad; Frontex.

SECURITY AND DEFENCE IN THE AUTONOMOUS CITIES OF CEUTA AND MELILLA

ABSTRACT: Traditionally, a distinction has been made between internal and external dimensions of security. However, the evolution of international society has led to both dimensions being regulated in a similar way and used together to address risks and threats. This is the approach taken in today's Security Strategies. In the context of Security and Defence, Ceuta and Melilla do not appear as territories covered by NATO's legitimate defense clause, although they would be susceptible to consultations between the parties in the event of a danger to the integrity, independence or security of either of them. However, Ceuta and Melilla would be covered by the collective self-defense clause contained in art. 42.7 TEU. The latter should be clearly stated in the Kingdom of Spain's National Security Strategy, in addition to giving it a European dimension through the mechanisms provided for in the Common Security and Defense Policy. With regard to internal security, the future Comprehensive Security Plan for Ceuta and Melilla, based on Frontex regulations, should establish operational, contingency and capacity-building plans, and in accordance with the future National Border Management Strategy.

KEYWORDS: Ceuta, Melilla; Legitimate Defense Clause; Security Strategy; Comprehensive Security Plan; Frontex.

A partir de los conceptos de Seguridad, Defensa y de Estrategia, podemos vislumbrar la cuestión desde dos puntos de vista. Por un lado, la seguridad exterior y defensa en cuanto al papel de las Fuerzas Armadas y su mandato de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Esta seguridad exterior afectaría igualmente a todo el continente europeo y sus fronteras exteriores, con especial incidencia de la UE y la OTAN. Y por otro lado, la seguridad interior representada por la acción de los

cuerpos y fuerzas de seguridad en cuanto al control y vigilancia de estas fronteras exteriores. Y es que recordemos que tanto Ceuta como Melilla representan las únicas fronteras exteriores terrestres europeas con el continente africano. Si bien en la sociedad internacional actual, las dos dimensiones de la seguridad, interior y exterior vienen a confundirse y regularse conjuntamente, en el presente escrito, y dadas las particularidades de nuestras dos ciudades autónomas, procedemos a separarlas, teniendo además en cuenta las recientes adopciones de la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España en diciembre de 2021, y el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de junio de 2022.

I. BREVE APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y ESTRATEGIA

Siendo un tema ya muy estudiado, debemos recordar que el fin de la Guerra Fría provocó una profunda modificación en el concepto tradicional de Seguridad, el cual estaba basado en una defensa armada del territorial estatal contra cualquier agresión externa. Así, a partir de los años noventa, esta noción se va a ver multidimensionada y ampliada². Además, a partir de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, surge un componente interior de esta Seguridad, identificando una serie de riesgos nacionales que poseen una dimensión transnacional. De esta forma, la seguridad interior, que era tradicionalmente parte del núcleo duro de la soberanía estatal, empieza a tomar un rasgo internacionalista para poder hacer frente a la amenaza terrorista. Esta doble composición de la Seguridad actual, interior y exterior conlleva el acercamiento de los instrumentos en poder del Estado, de tal forma que los medios militares, típicos de la dimensión exterior, podrían ser aplicados en el ámbito interno de la Seguridad.

2. Se pueden ver estudios ya clásicos en, BUZAN, B., "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs*, 1991, vol. 67, n° 3, pp. 431-451; SHAW, M., "There is no such Thing as Society: Beyond Individualism and Statism in International Security Studies", *Review of International Studies*, 1993, vol. 19, pp. 159-175; WALT, S.M., "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, 1991, vol. 35, n° 2, pp. 211-239. En los últimos tiempos, podemos citar, BOSILCA, R.-L., FERREIRA, S., RYAN, B.J. (Ed.) *Routledge Handbook of maritime security*, Routledge, New York, 2022; COLLINS, A. (Ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2022; ECHEVERRÍA JESUS, C., *Relaciones Internacionales III: paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*, UNED, Madrid, 2019; MARTINEZ CAPDEVILA, C., ABAD CASTELOS, M., CASADO RAIGON, R. (Dir.), MARTINEZ PEREZ, E. (Coord.), *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

Por su parte, la seguridad interior dispondrá de un *continuum* con proyección exterior a través de medios principalmente civiles, policiales y judiciales y en un contexto multilateral. Con todo, podríamos definir a la Seguridad como “un proceso de resolución de problemas individuales, colectivos, estatales, regionales, interestatales y globales, con el fin de garantizar la vida, la integridad física o los derechos elementales de las personas en una dimensión de orden público, económica, social, medioambiental o militar, de acuerdo a actitudes o estrategias de disuasión, de negociación, de integración o de forma individual”³. Por tanto, la Seguridad está destinada a hacer frente a todos los riesgos y agentes hostiles que puedan dañar, de algún modo, la sociedad en la cual vivimos y que se nos presentan en el siglo XXI. La Seguridad no se limita al Estado únicamente, sino que se extiende, igualmente, a todos los elementos que forman parte del mismo incluso en su dimensión internacional. Ello conlleva que se traten conjuntamente la Seguridad tanto en su dimensión interna como externa.

En cuanto al concepto de Defensa, debemos originariamente desgajarlo de la dimensión militar de la Seguridad, incluyendo tanto el reforzamiento de las capacidades materiales nacionales e internacionales como la situación de amenaza exterior contra el territorio de un Estado. A partir del carácter multidimensional de la Seguridad, el concepto de Defensa ya no se limita a la defensa armada territorial, sino que debe concebirse de forma amplia y frente a la protección de cualquier valor esencial para la colectividad. Así, cabría entender por Defensa, “la preparación, puesta en funcionamiento y utilización de la fuerza militar por uno o varios Estados, reagrupados o no en una alianza permanente o *ad hoc*, con el fin de defender la integridad de su territorio y la vida de su población, o fuera de su territorio para fines legítimos a través de un mandato de una instancia internacional o autolegitimado por los Estados afectados”⁴. Así, en el ámbito

3. REMACLE, E., *L'expérience de l'Unione occidentale comme fondement pour une défense européenne intégrée dans l'Union européenne*, Disertación presentada para obtener el título de Doctor en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y Económicas, Universidad Libre de Bruselas, 1995-1996, Introduction, p. xviii, citado por DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 31. Traducción nuestra. Para E. Barbé, la Seguridad sería “liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integridad funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles”. BARBÉ, E., *La Seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995, p. 27.

4. REMACLE, E., *L'expérience de l'Europe occidentale comme fondement pour une défense européenne intégrée dans l'Union européenne...loc. cit.*, p. 32. Ver, PEREZ-PRAT DURBAN, L., “Cuestiones de seguridad y defensa en torno a Gibraltar”, in, Del Valle Gálvez, A., González García, I. (Eds.), *Gibraltar 300 años*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pp. 193-210, in p. 197.

internacional y nacional, el concepto de Defensa se traduce en la protección, a través de contingentes nacionales, bien de unos valores comunes (como los principios de la Carta de las Naciones Unidas), intereses vitales (como la Democracia o el Estado de derecho, la salud de la población o el medio ambiente) o la propia protección del territorio, no limitándose, por tanto, a la legítima defensa.

Finalmente, respecto al concepto de Estrategia, en materia de seguridad, la misma se configura como un documento público, renovable periódicamente y que recogería distintas informaciones a modo de recapitulación, teniendo como objetivo la armonización de la doctrina de defensa a nivel nacional o regional y para hacer frente a las amenazas y riesgos a la seguridad. Concretamente una Estrategia estaría compuesta por tres elementos esenciales: identificación de los riesgos y amenazas; elenco de los medios tanto de seguridad interior como exterior para hacer frente a dichos riesgos y amenazas; y protocolos de actuación y directrices para conocer cómo aplicar de forma coordinada, integrada y eficaz todos los medios frente a todos los riesgos y amenazas⁵.

II. CEUTA Y MELILLA EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Centrándonos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, conviene determinar el alcance de las Estrategias de Seguridad sobre las mismas y si realmente están cubiertas en aplicación del derecho de legítima defensa, como piedra angular de su protección.

1. *Alianza Atlántica*

En el contexto de la seguridad y defensa en el ámbito internacional, debemos hacer referencia a la denominada “cláusula de legítima defensa colectiva”, la cual encuentra su base en el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas⁶. Según la misma,

5. Para todo, puede verse, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Estrategias de seguridad Marítimas y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2020, nº 40.

6. Art. 51 de la Carta de Naciones Unidas: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente

ante un ataque armado contra un Estado, el resto de Estados socios o parte de una misma organización internacional, podrán prestar toda la ayuda requerida, incluso la militar, para repeler el ataque, y hasta la intervención del Consejo de Seguridad, quien ostenta la competencia primordial en materia de seguridad y defensa.

En el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) su artículo 5, que recoge una cláusula de legítima defensa, la misma hace mención a un *ataque armado... que tenga lugar en Europa o en América del Norte*. En concreto, se indica lo siguiente:

“Las Partes acuerdan que *un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte*, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Según dicho enunciado, habría una limitación geográfica en cuanto a su aplicación, únicamente a la zona continental europea. Pero, además, y según el art. 6, se aclara que el ataque armado debería producirse en el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer⁷.

al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

7. Art. 6: “A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca: -Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer. -Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer”.

Ello excluiría totalmente a Ceuta y Melilla, pero sí cubriría a las islas Canarias⁸.

No obstante, sí sería posible al menos que los Estados parte debatieran sobre una posible amenaza a Ceuta y Melilla en base al art. 4 del Tratado del Atlántico Norte, el cual refiere que:

“Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada”.

En cualquier caso, la posterior actuación de los Estados aliados quedaría sujeta a una decisión política de los Gobiernos, tal y como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre de la OTAN de junio de 2022 en Madrid. En dicha Cumbre, España buscó de forma totalmente informal⁹ que los aliados adoptaran una Declaración política para incluir a Ceuta y Melilla, de forma expresa, en el ámbito de actuación del art. 5. Aún cuando tal Declaración nunca llegó a producirse¹⁰, entendemos que una propuesta en dicho sentido hubiera ido *praeter legem* respecto a lo establecido en el art. 6 del propio Tratado de la OTAN. Finalmente, el Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Madrid hace referencia al menos a la seguridad del “Flanco Sur”. En nuestra opinión, más que una referencia implícita a Ceuta y Melilla, estaríamos más bien frente a la consideración de la existencia de una amenaza creciente de los extremismos y de los tráfico ilícitos – incluido la inmigración irregular – procedente del África Subsahariana y el Sahel¹¹. De hecho, se ha incluido incluso como amenaza el uso instrumentali-

8. Sobre la exclusión de Ceuta y Melilla del paraguas OTAN, ver, GARCIA FLORES, D., *Ceuta y Melilla. Cuestión de Estado*, Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 1999, pp. 325-347; LERIA Y ORTIZ DE SARACHO, M., *Ceuta y Melilla en la polémica*, Ed. San Martín, Madrid, 1991, pp. 107-122; ZURLO, Y., *Ceuta et Melilla: histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 140-145. En febrero de 2022, VOX presentó en la Comisión de Defensa del Senado una Proposición No de Ley para que se incluyera de forma explícita a Ceuta y Melilla en el ámbito de este art. 6, siendo finalmente rechazada la petición.

9. Y es que una propuesta oficial por parte de España hubiera podido afectar a las nuevas relaciones de cooperación con Marruecos tras la adopción de la Declaración Conjunta de 7 de abril de 2022 sobre “Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos”.

10. “La OTAN niega que Ceuta y Melilla vayan a estar bajo el paraguas de su defensa colectiva”, *theobjective.com*, de 27 de junio de 2022.

11. NATO 2022 Strategic Concept, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022. Ver, FUENTE COBO, I., “La OTAN y el «Flanco Sur». Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022”, Instituto Español de

zado de la inmigración como mecanismo de presión política contra uno de los Estados aliados, como sería el caso de la crisis en las islas Canarias en el segundo semestre de 2020¹² o en Ceuta en mayo de 2021¹³.

2. Unión Europea

A pesar de esta situación en el marco de la OTAN y de la no posibilidad de incluir expresamente a Ceuta y Melilla dentro de su paraguas defensivo, debemos indicar que en el contexto de la UE y de su Política de Seguridad y Defensa, con ocasión del Tratado de Lisboa, se ha incluido una cláusula de legítima defensa en su artículo 42.7 TUE. Esta cláusula coincide con lo previsto en el artículo V del Tratado de Bruselas Modificado (TBM) de la ya extinta Unión Europea Occidental (UEO). Así el párrafo indica lo siguiente:

“Si un Estado miembro es objeto de *una agresión armada en su territorio*, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que formen parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”.

En lo que nos interesa, debemos hacer mención al marco geográfico de aplicación de dicha cláusula. En efecto, este artículo 42.7 se refiere a una *agresión armada* en el *territorio* de un Estado miembro, sin distinguir si dicho territorio se halla en la zona continental o fuera de ella. Por tanto, la UE prevé una legítima defensa global sobre cualquier territorio bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros. De este modo, se procede a una ampliación en la aplicación del precepto, superando lo previsto en el marco de la OTAN, dado

Estudios Estratégicos, *Análisis* 49/2022, de 6 de julio de 2022. Igualmente, DE YTURRIAGA BARBERAN, J.A., “La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea tras la Cumbre de la OTAN de Madrid”, *La Ley Unión Europea*, 2022, nº 105.

12. ACOSTA SANCHEZ, M.A., “La crisis migratoria de 2020 en las islas Canarias: Algunas opciones de solidaridad europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2022, nº 38, pp. 455-485.

13. DEL VALLE GALVEZ, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos”, Real Instituto Elcano, *ARI* 66/2021, de 13 de julio de 2021.

que cabe la legítima defensa igualmente ante ataques sobre el territorio de un Estado miembro que no se encuentre en el continente europeo, como es el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, situadas geográficamente en África. Ello nos lleva a considerar una mayor protección de estos territorios en el marco de la UE, con apoyo del resto de Estados miembros europeos, frente a una posible agresión. Cabe destacar, por otra parte, que no consta protesta política alguna de Marruecos en el momento de la adopción de dicho artículo con ocasión del Tratado de Lisboa, la cual hubiera podido tener un importante impacto diplomático, al menos, bilateral.

Más actualmente, y además afectado por la agresión rusa contra el territorio de Ucrania, debemos indicar lo referido en la nueva *Brújula Estratégica* de la UE, que no deja de ser una (primera) Estrategia europea en materia de seguridad y defensa, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2022, y que completa la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de junio de 2016¹⁴. Y es que en la misma se reafirma la solidaridad entre los Estados miembros y en base al art. 42.7 TUE (cláusula de legítima defensa), cuando uno de ellos sea objeto de una agresión armada en su *territorio*. Y esta solidaridad se llevará a cabo desde un enfoque integral, esto es acudiendo a todos los medios disponibles ya sean de naturaleza civil como militar. De esta forma se podría recurrir a todos los medios tanto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (seguridad interior) como de la Política Común de Seguridad y Defensa (seguridad exterior). No obstante, para los Estados que sean además miembros de la OTAN¹⁵, será la Alianza el fundamento de su defensa colectiva y el foro para su ejecución. Desde un punto de vista estratégico, ello implica que la Alianza, incluidos Estados Unidos y Reino Unido, mantendrán su monopolio sobre la seguridad europea, lo cual conlleva paralelamente la necesidad de un desarrollo de las capacidades de los Estados miembros de la UE para ir reduciendo progresivamente esta dependencia.

Respecto a Ceuta y Melilla, podemos destacar dos cuestiones de interés que aparecen recogidas en la *Brújula Estratégica*. En primer lugar, la referencia a

14. Doc. Consejo 7371/22, Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, de 21 de marzo de 2022. Ver, igualmente, Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28 de junio de 2016.

15. Todos los Estados miembros de la UE son miembros de la OTAN, salvo Suecia, Finlandia e Irlanda, que poseen una tradicional política de neutralidad. No obstante, Suecia y Finlandia, con ocasión de la guerra en Ucrania, han recordado la posible activación del art. 42.7 TUE en caso de ataque armado por parte de Rusia. Además, estos dos países han sido aceptados de facto como nuevos miembros de la OTAN con ocasión de la Cumbre de Madrid, de junio de 2022.

las políticas de asociación con países de la zona Mediterránea y en el ámbito marítimo, esencialmente. En este contexto, debemos mencionar la *Dimensión Mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa*¹⁶, la cual facilita el diálogo y la participación de los Estados mediterráneos, como Marruecos, en las cuestiones de seguridad y defensa de la UE. La última etapa sería la creación de unas fuerzas multinacionales euromediterráneas, facilitando, de este modo, un mayor conocimiento entre las dos orillas, el reconocimiento de la realidad soberana de los Estados participantes y una visión común de conjunto respecto a las amenazas a la seguridad.

En segundo lugar, la importancia dada a los desarrollos de la *Cooperación Estructurada Permanente* (PESCO, en sus siglas en inglés)¹⁷, con implicaciones en Ceuta y Melilla y con una posible amplia participación de las Fuerzas Armadas ubicadas en las dos ciudades autónomas. Y es que la *Brújula Estratégica* prevé para 2025 que un tercio de los proyectos están ejecutados¹⁸. De los 3 proyectos que potencialmente pudieran tener mayor interés, España participa en dos ellos. Estos son:

1.- *Corbeta de Patrulla Europea*, liderada por Italia y en la que participan, junto a España, Francia y Grecia. El objetivo es diseñar y desarrollar un prototipo para una nueva clase de buque militar, que permita albergar varios sistemas y cargas útiles, para cumplir, con un enfoque modular y flexible, un gran número de tareas y misiones.

16. Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Coopération et Sécurité aux frontières extérieures européennes : le cas du détroit de Gibraltar”, *Annuaire Française de Droit International*, 2008, vol 54, pp. 197-225 ; ID., “Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y participación de terceros Estados: hacia una cooperación avanzada con Marruecos”, en, Martínez Capdevila, C., Martínez Pérez, E. (Dirs.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, AEPDIRI, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 329-353.

17. La Cooperación Estructurada Permanente, prevista en el TUE y activada a partir de 2018, prevé la cooperación entre grupos de Estados para desarrollar proyectos conjuntos en materia de seguridad y defensa. El objetivo último es disponer de medios y capacidades suficientes para actuar de forma autónoma en las crisis internacionales y no depender de los medios OTAN. Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La cooperación estructurada permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2018, nº 45; RUÍZ DÍAZ, LUCAS J., *España en la construcción de la defensa europea. Repensar el futuro de la defensa a través de la cooperación estructurada permanente*, Ed. Aula Magna, Sevilla, 2020.

18. Ver, Doc. JOIN (2023) 8 final, Joint Communication to the European Parliament and the Council, on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan “An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats”, de 10 de marzo de 2023.

2.- *Mejora de la Vigilancia Marítima*, liderada por Grecia, y formada, además de España, por Bulgaria, Chipre, Francia, Croacia, Irlanda e Italia. El objetivo principal es mejorar la vigilancia marítima, el conocimiento de la situación y la posible eficacia de la respuesta de la UE, utilizando la infraestructura existente, desplegando activos y desarrollando capacidades relacionadas en el futuro. Entre sus claros objetivos pudiera estar los flujos migratorios vía marítima.

Junto a estos dos, existe otro proyecto donde sorpresivamente no participa España. Se trata del proyecto sobre *Vigilancia y Protección Portuaria y Marítima*, liderada igualmente por Italia, y en la que participan Portugal, Grecia y Polonia. El mismo deberá ofrecer una nueva capacidad marítima que proporcionará a los Estados miembros la posibilidad de vigilar y proteger zonas marítimas específicas, desde los puertos hasta las aguas litorales, incluidas las líneas de comunicación marítimas y los puntos de estrangulamiento, con el fin de garantizar la seguridad del tráfico y las estructuras marítimas. El punto geográfico de interés a estos efectos sería evidentemente la región del Estrecho de Gibraltar, la cual alcanzaría hasta las islas Canarias, pudiendo tener un importante impacto en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de inmigrantes.

Vemos, entonces, que las iniciativas en el marco de la *Cooperación Estructurada Permanente*, especialmente aquellas con impacto en el ámbito marítimo, puede tener una interesante incidencia en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Además, es importante recordar la amplia presencia de cuerpos militares en ambas ciudades, lo cual puede permitir una destacada participación de las mismas en el caso de ejercicios conjuntos, dando una mayor relevancia, de esta forma, a su europeidad. No obstante, esta propuesta debería basarse en una decisión política por parte de los Estados miembros participantes en cada proyecto de la PESCO.

3. España

Finalmente, en el contexto español, es necesario indicar la escasa referencia de Ceuta y Melilla en los documentos en el ámbito de la seguridad y defensa, y que solo pudiera encontrarse una argumentación en el posible impacto en las relaciones diplomáticas con Marruecos. Encontramos una escueta referencia en la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España, de diciembre de 2021¹⁹. Así, aun cuando el Gobierno español, pudiendo aprovechar la ocasión

19. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021, pp. 38-39.

para afianzar la seguridad de Ceuta y Melilla en el marco europeo especialmente, se ha limitado a indicar la singularidad de España, con su “dimensión territorial peninsular, archipiélagos, islas, peñones y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el norte de África...”²⁰. A pesar de ello, estamos ante la primera ocasión en la cual se hace mención expresa a las islas y peñones, como parte de la integridad territorial española.

III. CONTROL Y VIGILANCIA DE FRONTERAS EXTERIORES

En cuanto a la seguridad interior, centrado en el control y vigilancia de las fronteras exteriores, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España de 2021 hace hincapié en la buena amistad con Marruecos y en el respeto de las fronteras mutuas, por lo que es esencial la colaboración²¹. En la Estrategia, y aplicado al ámbito nacional, se propone desarrollar un modelo de gestión integral de crisis en el Sistema de Seguridad Nacional, así como un sistema de alerta rápida, entre otros, para hacer frente a cualquier amenaza a la seguridad como pueden ser los flujos migratorios irregulares. La única referencia en este contexto a Ceuta y Melilla, por su localización geográfica en el continente africano y por la especificidad de su frontera española y europea, es el hecho de proponerse la elaboración de un *Plan Integral de Seguridad* para ambas ciudades autónomas²².

20. Ya encontramos una primera referencia a la soberanía española sobre las ciudades, islas y peñoles de España en el norte de África, con ocasión de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, sobre protección del medio marino, *B.O.E.*, nº 317, de 30 de diciembre de 2010. El ámbito espacial incluiría, entre otros, la demarcación marina del Estrecho y Alborán, que comprendería a su vez dos zonas: la primera que comprendería la zona entre el meridiano que pasa por el cabo de Espartel y una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata; la segunda sería el medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán. Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente. La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla”, *Revista de Estudios Regionales*, 2014, nº 101, pp. 17-42.

21. “La relación de España con Marruecos y Argelia es de buena amistad, desde la premisa de la cooperación leal y el respeto a las fronteras mutuas. La colaboración con estos países en aspectos relacionados con la seguridad, como los tráfico ilegales o el terrorismo, complementa unas sólidas relaciones basadas en el diálogo político, las relaciones comerciales y los vínculos energéticos”. Ver, GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional...cit.*, p. 44.

22. Sorprende la posición del Gobierno español a la hora de negarse a publicar dicha Plan Integral aduciendo que se encuentra sujeto a la Ley de Secretos Oficiales. Ver, “El Gobierno no piensa publicar el plan de seguridad para Ceuta y Melilla”, *Europapress*, de 10 de abril de 2022.

Debemos recordar, no obstante, que un Plan con una denominación similar ya fue aprobado en su momento por el Consejo de Ministros, en septiembre de 2005, y consistió en esencia en elevar las vallas de Ceuta y Melilla de 3 a 6 metros a efectos de reducir los continuos intentos de saltar por parte principalmente de inmigrantes subsaharianos²³.

En nuestra opinión, y atendiendo al texto de la Estrategia de Seguridad Nacional, el nuevo Plan debería ser más ambicioso, integrado y sobretodo con una dimensión europea en el ámbito del control y vigilancia de las fronteras exteriores. Se parte que la Estrategia incide en la necesidad de planes específicos de actuación contra el crimen organizado²⁴, contando además con la participación de los Estados de origen y tránsito de la inmigración irregular²⁵, especialmente en la zona del Estrecho de Gibraltar. La dimensión europea debería venir de la aplicación en Ceuta y Melilla de la gestión integrada de fronteras exteriores y a partir del Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex)²⁶. En concreto, el Plan debería conllevar a su vez un plan operativo nacional sobre fronteras exteriores en coordinación con Frontex²⁷, remarcando la categoría de nivel elevado / crítico en el caso de Ceuta y Melilla, así como un plan nacional de contingencia y de desarrollo de capacidades²⁸. Y todo ello en consonancia

23. Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2005. Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*, Ed. Reus, Madrid, 2016, pp. 76-87.

24. Ver, Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, *B.O.E.*, nº 46, de 22 de febrero de 2019.

25. Y es que para Europol y Eurojust, más del 90% de la inmigración irregular es dirigida por la criminalidad internacional organizada. Ver, EUROPOL, *EU SOCTA 2021: Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2021; FRONTEX, *Frontex Release Risk Analysis for 2021*, 2021.

26. Reglamento 2019/1896/UE, del Parlamento y Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, *DO*, L 295, de 14.11.2019. Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., "Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?", Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019. Ver, igualmente, ACOSTA SANCHEZ, M.A., "An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union", *Peace & Security*, 2020, nº 8, pp. 121-144.

27. En el Plan operativo para las operaciones conjuntas de Frontex (art. 38 Reglamento Frontex), se debe incluir, entre otros, una descripción de la situación junto con el procedimiento y los objetivos del despliegue, duración y zona geográfica afectada, las funciones a realizar incluidas aquellas ejecutivas, mando y control, equipamiento técnico, sistema de información y evaluación e instrucciones para garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

28. Los planes de contingencia describirán todas las medidas y recursos necesarios para el posible refuerzo de las capacidades, incluida la logística y el apoyo a todos los niveles. Por su parte, los planes nacionales de desarrollo de capacidades deberá referirse a la evolución de cada uno de los

con una Estrategia española sobre gestión integrada de fronteras²⁹. Por otra parte, a través de Eurosur, España debería identificar Ceuta y Melilla como una zona de impacto alto a efectos de flujos migratorios y permitir, llegado el caso, el despliegue de una operación Frontex en la zona³⁰. Esto último, rechazado en su momento para las crisis de Ceuta y Canarias³¹, reforzaría la europeidad de las dos ciudades autónomas, además de dejar patente la respuesta no solo integrada sino igualmente multilateral que requieren estos riesgos para las fronteras exteriores europeas. Con todo, una mayor implicación europea a través de los instrumentos ya adoptados a nivel europeo permitiría una nueva dimensión en cuanto al control y vigilancia de las fronteras de Ceuta y Melilla, que son, además, fronteras exteriores europeas.

En esta línea, en los últimos tiempos se ha desarrollado diversas manifestaciones en cuanto al control y vigilancia de las fronteras, especialmente marítimas, en el caso de Ceuta y Melilla³². Así, la Guardia Civil aprobó en febrero de 2021 la Orden de Servicio “Puertos Seguros”, que tiene por objetivo reforzar las fronteras exteriores de la Unión Europea en el territorio nacional, siendo activada en los puertos de Ceuta y Algeciras. Igualmente, se han lanzado proyectos para mejorar la vigilancia marítima y de fronteras, especialmente en aquellas zonas con mayor presión migratoria, como ser Ceuta, Melilla, el Estrecho de Gibraltar y las Islas Canarias. Entre los proyectos previstos se encuentra la modernización y ampliación del Sistema Integral de Vigilancia del Estrecho (SIVE); la actualización del Sistema de Identificación Automatizado de Matrículas o la implementación del Sistema de *Smart Borders* de la UE. Finalmente, cabe destacar, en el ámbito de la gestión integrada de fronteras, la operación *Minerva* en los puestos fronterizos de

componentes de la gestión europea integrada de fronteras, en particular de la política de contratación y formación, adquisición y mantenimiento del equipamiento, así como los requisitos y recursos de financiación (art. 9 Reglamento Frontex).

29. Ver, Doc. COM (2022), 303 final, Documento político Desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1896, de 24 de mayo de 2022.

30. Ver, Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581 de la Comisión de 9 de abril de 2021 relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), *DO, L 124, de 12 de abril de 2021*.

31. Ver, Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-002431/2022 a la Comisión, de Antoni Comín i Oliveres (NI), Carles Puigdemont i Casamajó (NI), Clara Ponsatí Obiols (NI) “Negativa constante del Gobierno de España a permitir que las fuerzas de Frontex desempeñen un papel activo en las fronteras terrestres de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”, de 7 de marzo de 2022, y respuesta de la Comisión Europea de 16 de septiembre de 2022.

32. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de Seguridad Nacional 2021*, pp. 188, 199 y 201.

Algeciras, Tarifa y el puerto de Ceuta; y la Operación *Canary Island*, desarrollada en las islas de Gran Canaria, Tenerife, Lanzarote y Fuerteventura. Todas estas operaciones están coordinadas con Frontex.

IV. IDEAS FINALES

Varias ideas se pueden obtener de las cuestiones de seguridad y defensa.

En primer lugar, consideramos que en la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España debe indicarse claramente la dimensión europea de Ceuta y Melilla, como territorio y frontera exterior. Ello debe implicar además la expresa mención a estar bajo la cobertura, al menos, de la cláusula de legítima defensa prevista en el art. 42.7 TUE y frente a cualquier ataque armado del exterior. Esta reubicación normativa de las ciudades autonómicas, abriría toda una nueva dimensión en cuanto a la aplicación de las diversas medidas europeas, igualmente en el ámbito del control y vigilancia de fronteras.

En segundo lugar, en el marco de las nuevas formas de cooperación en el ámbito de la industria de defensa, y por medio de la Cooperación Estructurada Permanente, España debe incidir en aquellos proyectos que puedan tener un importante impacto en la naturaleza europea de Ceuta y Melilla. Especialmente aquellos relacionados con la vigilancia y protección marítimas y que permitan a ambas ciudades autónomas insistir en su europeidad frente a cualquier amenaza. Pudiendo ser de esta forma escenario de ejercicios de maniobras conjuntas o sedes de algunos proyectos en el ámbito de la defensa. E incluso favorecer la participación de Marruecos en la Dimensión Mediterránea de la PCSD.

En tercer y último lugar, el futuro Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla debería basarse en la normativa europea en materia de control y vigilancia de fronteras exteriores, de acuerdo con el Reglamento Frontex. Ello implicaría identificar a las dos ciudades autonómicas como zonas de nivel elevado / crítico de crisis migratoria, además de establecer planes de contingencia y desarrollo de capacidades a fin de hacer frente a esta amenaza. Incluso, prever la opción de coordinación con agencias europeas, especialmente Frontex, Europol y la Agencia Europea del Asilo (AEA). En esta línea, se debería recoger la posibilidad del despliegue de una operación Frontex, remarcando de esta forma la europeización de Ceuta y Melilla. Y todo ello, además, deberá reflejarse en la futura Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Fronteras.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Coopération et Sécurité aux frontières extérieures européennes: le cas du détroit de Gibraltar”, *Annuaire Française de Droit International*, 2008, vol 54, pp. 197-225.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente. La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla”, *Revista de Estudios Regionales*, 2014, nº 101, pp. 17-42.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*, Ed. Reus, Madrid, 2016.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y participación de terceros Estados: hacia una cooperación avanzada con Marruecos”, en, Martínez Capdevila, C., Martínez Pérez, E. (Dir.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, AEPDIRI, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 329-353.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Estrategias de seguridad Marítimas y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2020, nº 40.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La cooperación estructurada permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2018, nº 45.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union”, *Peace & Security*, 2020, nº 8, pp. 121-144.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., “La crisis migratoria de 2020 en las islas Canarias: Algunas opciones de solidaridad europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2022, nº 38, pp. 455-485.
- BARBÉ, E., *La Seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995, p. 27.
- BOSILCA, R.-L., FERREIRA, S., RYAN, B.J. (Ed.) *Routledge Handbook of maritime security*, Routledge, New York, 2022.
- BUZAN, B., “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, 1991, vol. 67, nº 3, pp. 431-451.
- COLLINS, A. (Ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2022.
- DEL VALLE GALVEZ, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos”, Real Instituto Elcano, *ARI* 66/2021, de 13 de julio de 2021.
- DE YTURRIAGA BARBERAN, J.A., “La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea tras la Cumbre de la OTAN de Madrid”, *La Ley Unión Europea*, 2022, nº 105.
- DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

- ECHEVERRIA JESUS, C., *Relaciones Internacionales III: paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*, UNED, Madrid, 2019.
- EUROPOL, *EU SOCTA 2021: Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2021.
- FRONTEX, *Frontex Release Risk Analysis for 2021*, 2021.
- FUENTE COBO, I., “La OTAN y el «Flanco Sur». Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Análisis* 49/2022, de 6 de julio de 2022.
- GARCIA FLORES, D., *Ceuta y Melilla. Cuestión de Estado*, Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 1999, pp. 325-347.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de Seguridad Nacional 2021*.
- LERIA Y ORTIZ DE SARACHO, M., *Ceuta y Melilla en la polémica*, Ed. San Martín, Madrid, 1991.
- MARTINEZ CAPDEVILA, C., ABAD CASTELOS, M., CASADO RAIGON, R. (Dir.), MARTINEZ PEREZ, E. (Coord.), *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- PEREZ-PRAT DURBAN, L., “Cuestiones de seguridad y defensa en torno a Gibraltar”, en, Del Valle Gálvez, A., González García, I. (Eds.), *Gibraltar 300 años*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pp. 193-210.
- RUÍZ DÍAZ, LUCAS J., *España en la construcción de la defensa europea. Repensar el futuro de la defensa a través de la cooperación estructurada permanente*, Ed. Aula Magna, Sevilla, 2020.
- SHAW, M., “There is no such Thing as Society: Beyond Individualism and Statism in International Security Studies”, *Review of International Studies*, 1993, vol. 19, pp. 159-175.
- WALT, S.M., “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, 1991, vol. 35, n° 2, pp. 211-239.
- ZURLO, Y., *Ceuta et Melilla: histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*, L’Harmattan, Paris, 2005.



CAPÍTULO 8

LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS, PROPUESTAS PARA SU CONVERSION EN LUGARES DE REENCUENTRO Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ¹

SUMARIO:

- I. LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS,
- II. *LAWFARE*- PROPUESTA DE INTENSIFICACION DE REGULACION EUROPEA Y ESPAÑOLA.
- III. PROPUESTA DE CONVERSION DE LOS PEÑONES EN LUGARES DE REENCUENTRO, RECONCILIACIÓN Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF.
- IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA VELEZ Y ALHUCEMAS.

RESUMEN : En las relaciones España-Marruecos, se hace necesario analizar diversas medidas de consolidación y reforzamiento de las Ciudades e Islas en la Unión Europea, con estrategias a corto, medio y largo plazo que tengan en cuenta los intereses de España y la UE en el Área y Región del Estrecho de Gibraltar.

Entre los territorios de España en la costa africana están los peñones e islas. Se trata de territorios de muy distinta condición, pues junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, tenemos un peñón integrado en la costa africana (Vélez), otro peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas) y un conjunto de islas o archipiélago cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (Chafarinas).

1. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Director, Centre of Excellence “Migration and Human Rights in Europe's External Borders”. Responsable del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’, Universidad de Cádiz (UCA). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-I00, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez.

A diferencia de Ceuta y Melilla, Peñones e Islas plantean problemas legales y políticos diferentes y de envergadura. La posición española a la hora de encarar cualquier iniciativa política o crisis en torno a estos micro territorios tiene especialmente un flanco muy débil en el de por sí discutible o polémico estatuto internacional de los Peñones.

Nuestras propuestas irían encaminadas a dar reconocimiento jurídico normalizado en Derecho español y en Derecho europeo a los Peñones en la costa africana, y ofrecer un sentido y significado distinto de sus actuales funciones y en general del papel de España en estos fragmentos de Estado en la costa sur de del Mediterráneo.

Respecto a la situación de limbo jurídico en que se encuentran en Derecho español las Islas y Peñones, particularmente los Peñones de Vélez y de Alhucemas. Se plantea la necesidad de una política de 'Lawfare', intensificando las referencias normativas españolas y europeas, para dar mayor solidez legal e institucional a todas las islas y peñones de España en la costa sur mediterránea.

También se propone considerar unas nuevas funciones y significados específicos para los Peñones como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif de los Siglos XIX y XX. dotándoles de nuevas funciones en los planos simbólicos y reconciliadores.

PALABRAS CLAVE : Ceuta, Melilla, Peñones, Vélez de la Gomera, Alhucemas, Islas Chafarinas, Unión Europea, Marruecos, Derecho de la UE, Memoria histórica, guerras del Rif, Memorial.

THE ROCKS OF VÉLEZ AND ALHUCEMAS, PROPOSALS FOR THEIR CONVERSION INTO PLACES OF RE-ENCOUNTER AND MEMORY OF THE RIF WARS

ABSTRACT : In Spain-Morocco relations, it is necessary to analyse various measures of consolidation and reinforcement of the Cities and Islands in the European Union, with short, medium and long-term strategies that take into account the interests of Spain and the EU in the Region of the Strait of Gibraltar.

Among the territories of Spain on the African coast are Rocks and Islands. These are territories of very different conditions. together with the Autonomous Cities of Ceuta and Melilla, we have a rock integrated into the african coast (Vélez), another rock (which is actually three islands in a bay, Al Hoceima) and a group of islands or archipelago near the Moroccan and Algerian Mediterranean coast (Chafarinas).

Unlike Ceuta and Melilla, Rocks and Islands pose different and far-reaching legal and political problems. The Spanish position when it comes to facing any political initiative or crisis around these micro-territories has a very weak flank especially in the already debatable or controversial international statute of the Rocks.

Our proposals would be aimed at giving normalized legal recognition in Spanish Law and in European Law to the Rocks on the African coast, and offer a different sense and meaning of their current functions, and in general of the role of Spain in these fragments of State on the southern shore of the Mediterranean.

Regarding the situation of legal limbo in which the Islands and Rocks are found in Spanish Law, the need for a 'Lawfare' policy is raised, intensifying the Spanish and European regulatory references, in order to give greater legal and institutional solidity to all the islands and rocks of Spain on the southern Mediterranean coast.

It is also proposed to consider new functions and specific meanings for the Rocks as Memorials, places of Memory and historical interpretation of the wars in the Rif of the 19th and 20th centuries, endowing them with new functions on the symbolic and reconciling planes.

KEYWORDS : Ceuta, Melilla, Rocks, Velez de la Gomera, Alhucemas, Chafarinas Islands, European Union, Morocco, EU law, Historical Memory, Rif wars, Memorials.

LES ROCHERS DE VÉLEZ ET ALHUCEMAS, PROPOSITIONS POUR LEUR CONVERSION EN LIEUX DE RENCONTRE ET DE MÉMOIRE DES GUERRES DU RIF

RÉSUMÉ : Dans les relations Espagne-Maroc, il est nécessaire d'analyser diverses mesures de consolidation et de renforcement des villes et des îles de l'Union européenne, avec des stratégies à court, moyen et long terme qui tiennent compte des intérêts de l'Espagne et de l'UE dans la région du détroit de Gibraltar.

Parmi les territoires de l'Espagne sur la côte africaine se trouvent des rochers et des îles. Ce sont des territoires aux conditions très différentes. Avec les villes autonomes de Ceuta et Melilla, nous avons un rocher intégré à la côte africaine (Vélez), un autre rocher (qui est en fait trois îles dans une baie, Al Hoceima) et un groupe d'îles ou archipel près des côtes marocaine et algérienne Côte méditerranéenne (Chafarinas).

Contrairement à Ceuta et Melilla, Rocks and Islands pose des problèmes juridiques et politiques différents et de grande envergure. La position espagnole lorsqu'il s'agit de faire face à toute initiative politique ou crise autour de ces micro-territoires a un flanc très faible notamment dans le statut international déjà discutable ou controversé des Roches.

Nos propositions viseraient à donner une reconnaissance juridique normalisée en Droit espagnol et en Droit européen aux roches de la côte africaine, et offrir un sens et une signification différents de leurs fonctions actuelles, et en général du rôle de l'Espagne dans ces fragments d'État sur la rive sud de la Méditerranée.

En ce qui concerne la situation de vide juridique dans laquelle les îles et les rochers se trouvent dans la législation espagnole, la nécessité d'une politique de

«Lawfare» est soulevée, intensifiant les références réglementaires espagnoles et européennes, afin de donner une plus grande solidité juridique et institutionnelle à toutes les îles et les rochers d'Espagne sur la côte sud de la Méditerranée.

Il est également proposé d'envisager des nouvelles fonctions et des significations spécifiques pour les Roches en tant que Mémoires, lieux de mémoire et d'interprétation historique des guerres du Rif des XIXe et XXe siècles, en leur conférant de nouvelles fonctions sur les plans symbolique et réconciliateur.

MOTS CLÉS : Ceuta, Melilla, Roches, Vélez de la Gomera, Alhucemas, Îles Chafarinas, Union européenne, Maroc, Droit de l'UE, Mémoire historique, Guerres du Rif, Mémoires.

I. LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS

Entre los territorios de España en la costa africana están los Peñones e Islas. Se trata de territorios de muy distinta condición, pues junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, tenemos un peñón integrado en la costa marroquí (Vélez), otro peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas) y un conjunto de islas o archipiélago cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (Chafarinas).

Pero a diferencia de Ceuta y Melilla, Peñones e Islas plantean problemas legales y políticos diferentes y de envergadura². La posición española a la hora de encarar cualquier iniciativa política o crisis en torno a estos micro territorios tiene especialmente un flanco muy débil en el de por sí discutible o polémico estatuto internacional de los Peñones de soberanía. En particular, estos *fragmentos de Estado* que eventualmente serían las Islas y Peñones plantean ya de por sí una difícil explicación y justificación política, habida cuenta de su proximidad a la costa marroquí (Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas con sus dos islotes deshabitados a menos de 1.000 metros de tierra firme); o incluso su integración en el mismo territorio terrestre, pues el Peñón de Vélez es en realidad una península, prominencia o saliente de la costa desde que en 1934 se uniera al continente por un istmo arenoso de 80 metros, pasando entonces de isla a tómbolo. También hay que sopesar la inexistencia de actividad económica ni población civil, y única presencia militar, ocasionalmente científica.

2. Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., "Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa", *Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011.

Peñones e islas tiene desde luego buena defensa desde el Derecho Internacional, pues están aquilatados para cada uno los correspondientes títulos jurídicos españoles de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos territorios. Claro que en los debates al respecto que pudieran producirse en los medios de comunicación y en foros intergubernamentales, quizás los títulos jurídicos no tendrían un peso decisivo ante la opinión pública internacional, que puede conducirse por lógicas y dinámicas diferentes de la lógica jurídica que pueda esgrimir España.

Tan preocupante, o más, que lo anterior, es el indefinido estatuto jurídico interno de Derecho español de las islas y peñones, que progresivamente han sido *innominados* en el ordenamiento jurídico. No es relevante que la Constitución no los mencione, pero sí que estén absolutamente fuera de la organización territorial del Estado –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas – con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla³. Como ha sido puesto de relieve, los Peñones e Islas no figuran explícitamente como españoles –o si se quiere el matiz, como territorios “de España” – en ningún texto relevante. Pues se trata de áreas del territorio que integran el Reino, administradas directamente por el Gobierno/ Administración central. Sin duda, la regulación más detallada es o era la militar, aparte de la especificidad de las Islas Chafarinas de constituir un Refugio Nacional de Caza hoy gestionado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la única Administración efectiva sobre todos estos territorios. Donde además plantean serios problemas el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales, la jurisdicción interna española aplicable –aparte de la militar –, la no previsión legal de actuación administrativa, o de protección del medio ambiente en los Peñones de Alhucemas y Vélez.

En resumen, los Peñones plantean riesgos muy serios, debido principalmente a:

- La inexistencia de población civil, y única población permanente de naturaleza militar, rotándose en la guarnición las diferentes unidades dependientes de la Comandancia general de Melilla. Y con unidades originarias del periodo del Protectorado, como es la Legión o el Grupo de Fuerzas Regulares.

3. Se suprimieron las referencias a Perejil y al Peñón de Vélez del Art. 2 del Estatuto de Ceuta, tras la Nota Verbal marroquí del 05.01.1987, que ya no aparecen en la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo (BOE nº 62 del 14.03.1995); también se suprimieron las referencias a las Islas Chafarinas y a Alhucemas en el Estatuto de Melilla (Ley Orgánica 2/1995 de 13 de marzo, BOE nº 62 del 14.03.1995).

- La existencia de dos islotes en la bahía de Alhucemas (Isla de Tierra e Isla de Mar), muy próximos a la orilla y sin presencia permanente española.
- La extrema cercanía o integración en la costa marroquí en el caso de Vélez, siendo además el único caso (con Gibraltar) de frontera terrestre española no delimitada, la situada en el pequeño istmo que une este Peñón con la costa marroquí, de menos de 100 metros de ancho.
- La extrema vulnerabilidad de estos territorios en caso de recibir inmigración con destino a España que se introduzca en los islotes o Peñones, como ya ha ocurrido⁴
- La posibilidad de que Marruecos decida en algún momento realizar una reivindicación selectiva en su irredentismo territorial, no focalizándolo en las Ciudades, sino en los Peñones, o en determinados Peñones e Islas.
- El indefinido estatuto legal en derecho español, no estando comprendidos Peñones e Islas en los Estatutos de Autonomía, ni en la organización territorial del Estado.

Nuestras propuestas irían encaminadas a dar reconocimiento jurídico normalizado en Derecho español y en Derecho europeo a los Peñones en la costa africana, y ofrecer un sentido y significado distinto de sus actuales funciones y, en general, del papel de España en estos fragmentos de Estado en la costa sur de del Mediterráneo. El caso de las Islas Chafarinas es tratado específicamente en esta obra, proponiéndose un estatuto legal internacional y europeo diferenciado⁵.

II. *LAWFARE*. PROPUESTA DE INTENSIFICACION DE REGULACION EUROPEA Y ESPAÑOLA

Claramente, hay claramente una necesidad de mayor densidad reguladora con relación a los Peñones. Se trata de ámbitos de jurisdicción española terrestre, marítima y área, que se desempeñan por el Estado español en cuanto Estado europeo. Las menguantes referencias en derecho español se han producido principalmente en el ámbito del Ministerio de Defensa. Es cierto que alguna referencia

4. GONZÁLEZ GARCÍA, I, “La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos” *Revista electrónica de estudios internacionales -REEI*, nº. 27, 2014, 28 págs.

5. *Vid. supra* VERDÚ BAEZA, J. “Las Islas Chafarinas. Protección ambiental en el Derecho europeo”. Igualmente,, VERDÚ BAEZA, J. “España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas” *Revista electrónica de estudios internacionales -REEI*, nº. 27, 2014.

reciente la encontramos por la necesidad de regulación medioambiental vinculada a la normativa europea⁶, o en respuesta a Declaraciones oficiales de Marruecos⁷.

Pero, en general, se necesita una mayor determinación de su estatuto jurídico y de su involucración y aplicación con normas de diferentes fuentes de Derecho español. Son, por tanto, dos ideas las que planteamos:

- Por una parte, tomar como una ventaja el no haber sido incluidos en los Estatutos de Autonomía de las Ciudades, ni haber sido confirmados como pertenecientes a sus términos municipales. Esto permite separar el estatuto de estos Peñones e Islas del de las Ciudades Autónomas, y proteger y diferenciar a las Ciudades en cuanto entidades integradas en la organización territorial democrática española. Y, a su vez, dar un estatuto de Derecho español claramente distinto a los Peñones e Islas.
- Por otra parte, intensificar las referencias a los Peñones e Islas en la normativa española, por parte de las distintas administraciones, Agencias y Ministerios (Defensa, Ciencia, Innovación, Universidades, Interior, Presidencia, por ejemplo).
- Igualmente, velar por la incorporación de estos territorios en la normativa europea, además de asegurar y garantizar el cumplimiento del Derecho español y de las políticas y acciones que integran el Derecho europeo en su aplicación por el Reino de España en estos territorios.

III. PROPUESTA DE CONVERSIÓN DE LOS PEÑONES EN LUGARES DE REENCUENTRO, RECONCILIACIÓN Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF

En nuestra opinión, España puede y debe plantear un nuevo sentido a las funciones que actualmente desempeñan los Peñones de Vélez y Alhucemas. Se

6. Caso de la Demarcación marina 'Estrecho – Alborán', en el marco de las estrategias marinas españolas, ver M. ACOSTA SANCHEZ, "Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla", *Revista de Estudios Regionales* nº 101 (2014), pp. 17-42.

7. La Declaración marroquí al ratificar la Convención de NNUU sobre Derecho del mar, recordando la marroquinidad de estos territorios, y el no reconocimiento de la ocupación española de los mismos, en Dahir 1-04-134 (23 mai 2008) portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, fait le 28 juillet 1994, *B.O.R.M.*, nº 5714, de 05.03.2009, y respuesta española en la Comunicación de 10.09.2008, *B.O.E.*, nº 274, de 13.11.2009, p. 95491.

trata de ofrecer la eventualidad de un uso y significado diferenciado. Para ello apuntamos a la posibilidad de que estos Peñones se conviertan en lugares de Memoria de las guerras en el Rif de los Siglos XIX y XX. Ambos Peñones han sido escenarios directos de batallas, e incluso la bahía de Alhucemas contempló el primer gran desembarco de guerra moderno en 1925.

Una función de Museo e interpretación de las cruentas guerras del Rif podría ser una alternativa a proponer y desarrollar internamente en Derecho español. Sería interesante que esta propuesta también se hiciera para su diseño, creación y desarrollo con la colaboración de Marruecos, pero igualmente de Francia, directamente implicada en las campañas de Marruecos de los primeros decenios del pasado siglo.

Independientemente de que Marruecos o Francia colaboraran en estas nuevas funciones de Memoria, recuerdo e interpretación de guerras pasadas, España puede unilateralmente cambiar o complementar las funciones actuales con las que proponemos para los Peñones.

Existen numerosos ejemplos, europeos e internacionales, de conversión de lugares de batalla, prisiones, cementerios, por ejemplo, en Memoriales, lugares simbólicos de interpretación, memoria y reconciliación. Muchos de ellos efectuados por un Estado en lugares de su territorio incorporando memoria y encuentro con otrora pueblos enemigos, en desoladores conflictos o escenarios de muerte y destrucción⁸.

Dotar de un nuevo sentido a los Peñones como lugares de Memoria histórica de las guerras del Rif es de por sí un objetivo del mayor interés para España. Y permite tomar la iniciativa en el ámbito internacional, con el añadido de ofertar a Marruecos colaborar en la reconversión de los Peñones de Vélez y Alhucemas como lugares de Historia, memoria y reencuentro entre los pueblos marroquí y español. La participación de Francia y de la Unión Europea o de organismos internacionales daría una mayor dimensión internacional y europea a estas nuevas funciones para los Peñones. Sólo tener en cartera esta posibilidad ya es tomar la iniciativa con Marruecos en estos conflictivos territorios.

8. Puede verse por ejemplo el 'Anillo de la Memoria', que en la frontera franco-belga recoge los nombres de los 580.000 soldados de todas nacionalidades caídos en la primera guerra mundial en estos parajes <https://memorial1418.com/anneau-de-la-memoire/>. Existe un Observatorio Europeo de Lugares de Memoria, EUROM, <https://europeanmemories.net/>.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA VÉLEZ Y ALHUCEMAS

Los Peñones e Islas de Chafarinas, Vélez y Alhucemas plantean multitud de problemas y cuestiones jurídico internacionales, si los conectamos con la presencia española en estos *fragmentos de Estado* en la costa africana, bajo la permanente reivindicación marroquí.

Su naturaleza y condición de territorios españoles diferenciados de las Ciudades de Ceuta y de Melilla, debe llevar a la búsqueda de propuestas también diferenciadas. E incluso cabría diferencias entre los Peñones de Vélez y Alhucemas, por una parte, y el archipiélago de las Chafarinas, por otra. Y todo, en el contexto de la búsqueda de una mayor presencia y proyección de España y de la Unión Europea en el conjunto de territorios españoles de la orilla sur del Mediterráneo.

Estos Peñones e Islas ofrecen el flanco más débil español ante cualquier reactivación de la permanente reivindicación marroquí, por lo que la búsqueda de posibles escenarios futuros para estos territorios debe buscar tanto el reforzamiento como la conversión en nuevas funciones para el Estado.

En este orden de ideas, consideramos necesario dar mayor solidez legal e institucional a todas las Islas y Peñones de España en la costa sur mediterránea. En particular, es importante intensificar las referencias normativas españolas y europeas en todas las disposiciones legales y administrativas relativas a las Islas y Peñones.

En particular, respecto a los Peñones de Vélez y Alhucemas, podría valorarse dar un uso y significado diferenciado a estos Peñones como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif, dotándoles de nuevas funciones en los planos simbólicos y reconciliadores.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIRAH FERNANDEZ, H. (Coord.) *Relaciones España-Marruecos*, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015.
- ACOSTA SANCHEZ, M. “Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla”, *Revista de Estudios Regionales* nº 101 (2014), pp. 17-42.
- BAQUÉS, J. – TORRES, M. R. – JORDÁN, J.- COLOM, G. , *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Observatorio de Ceuta y Melilla – Instituto de Seguridad y Cultura, Noviembre de 2021.
- CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.

- DEL VALLE GÁLVEZ A y GONZÁLEZ GARCÍA I., *España y Gibraltar tras el Brexit-Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2022
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) – CALVO MARISCAL, L. – EL HOUDAÏGUI, R. (Coordinadores), *Inmigración y derechos humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*, Ed. Dykinson, Madrid, 2021, 324 páginas.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los Peñones de Vélez y Alhucemas”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, 10, 2022, 1-43.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. et al. *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territorios españoles en el norte de África*, Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla. Madrid: Instituto de Seguridad y Cultura, 2022.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Política exterior española en el Área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos” *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 389-460, 2018.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 66/2021 – 13.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI* 67/2021 – 15.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar” *Unión Europea Aranzadi*, nº 10, 2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Sovereignty without Territory? A Symbolic Sovereignty Proposal for Gibraltar?”, *Ordine internazionale e diritti umani*, Nº 5/2019, December 2019, pp. 839-871.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ?” *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports* Nº. 2, 2017, pp. 67-96.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, pp. 157-176.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el derecho internacional”, en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, J. Alcaide-Fernández (ED. LIT.), E. W. Petit de Gabriel (ed. lit.), Ed. Tirant, Valencia, 2017, pp. 179-192.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta” en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, págs. 157-176.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Los territorios de España en África. por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea”, en *Inmigración, seguridad y*

- fronteras: Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho* / coord. por Miguel Acosta Sánchez, Michel Remi Njiki; Alejandro del Valle Gálvez (Director), 2012, págs. 263-282.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “El contencioso territorial con España”, en REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 369-408.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. “España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, pp. 1-27
- DEL VALLE GÁLVEZ A. - DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. A. *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dir.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. (Dir.) *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Ed. Dykinson, Madrid, 2023.
- GONZÁLEZ GARCÍA I. “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017”. *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I, “La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos” *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº. 27, 2014, 28 págs.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- GONZÁLEZ, R. “Deslucida RAN entre España y Marruecos para abrir una nueva etapa”, *Política Exterior*, febrero de 2023.
- KHAN, D.-E. “Ceuta and Melilla” *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013.
- ROMERO BARTUMEUS, L. *El Estrecho en la política de seguridad española del Siglo XX*. Cádiz: Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar, 2003.
- TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. «El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018. Contexto y resultados», *Paix et Sécurité Internationales*, 2018, nº 6, pp. 163-179.
- VERDÚ BAEZA, J. “España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas” *Revista electrónica de estudios internacionales-REEI*, nº. 27, 2014.



CAPÍTULO 9

CEUTA Y MELILLA ANTE LAS INSTITUCIONES, ASOCIACIONES Y REDES DE REGIONES Y CIUDADES EUROPEAS: PROPUESTAS PARA UNA MAYOR PROYECCIÓN

JUAN DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ ¹

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN

II. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO EUROPEO

1. La participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros: la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)
2. Ceuta y Melilla no están en el Comité de las Regiones, pese a que lo solicitó el Congreso de los Diputados en 2014
- 3 Otras vías de participación de Ceuta y Melilla en la toma de decisiones den la UE: la Comisión Europea, la cooperación de la UE con los Parlamentos nacionales y la posibilidad de abrir oficinas en Bruselas
4. Ceuta y Melilla en el Consejo de Europa y en otras Organizaciones Internacionales de ámbito europeo

III. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES Y REDES DE ENTIDADES REGIONALES, INTERMEDIAS Y LOCALES DE ÁMBITO EUROPEO

1. La participación de Ceuta y Melilla en asociaciones de entidades regionales y/o locales de objetivos generales.

1. Profesor Ayudante Doctor (acreditado a Contratado Doctor) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Publicación realizada en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 'Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho' (Responsable, A. del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB100, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez.

2. La participación de Ceuta y Melilla en asociaciones de entidades regionales y/o locales de objetivos específicos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

RESUMEN: En este capítulo analizaremos la situación actual y necesidades a corto y medio plazo, con vistas a formular propuestas, para reforzar la proyección europea de Ceuta y Melilla en las instituciones de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de otras organizaciones internacionales, así como en las redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo. Tras realizar nuestro análisis, hemos comprobado que hay participación de Ceuta y Melilla en los procesos de toma de decisiones en el Consejo y a través de las Cortes Españolas, pero que podría ser mayor, y que podría incluir una participación en la toma de decisiones en la Comisión. También comprobaremos que Ceuta y Melilla no forman parte del Comité de las Regiones, aunque esta posibilidad se ha planteado. Asimismo, hay una participación de las ciudades autónomas en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. En cuanto a la participación en redes y asociaciones de entidades locales y regionales, la participación de Ceuta y Melilla es mínima, aunque se están tomando ya las primeras medidas.

PALABRAS CLAVE: Ceuta y Melilla en la Unión Europea, Comité de las Regiones, Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (Gobierno de España), Comitología, Redes y asociaciones de entidades locales y regionales europeas.

CEUTA AND MELILLA BEFORE THE INSTITUTIONS, ASSOCIATIONS AND NETWORKS OF EUROPEAN REGIONS AND CITIES: PROPOSALS FOR A GREATER PROJECTION

ABSTRACT: In this chapter we will analyse the current situation and needs in the short and medium term, with a view to formulating proposals to strengthen the European projection of Ceuta and Melilla in the institutions of the European Union, the Council of Europe and other international organisations, as well as in networks of local and regional entities at the European level. After carrying out our analysis, we have found that Ceuta and Melilla do participate in the decision-making processes in the Council and through the Spanish Parliament, but that this could be greater, and could include participation in decision-making in the Commission. We will also note that Ceuta and Melilla are not part of the Committee of the Regions, although this possibility has been raised. Likewise, there is participation of the autonomous cities in the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. As for participation in networks and

associations of local and regional authorities, Ceuta and Melilla's participation is minimal, although the first steps are being taken.

KEYWORDS: Ceuta and Melilla in the European Union, European Committee of the Regions, Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (Government of Spain), Comitology, European networks and associations of local and regional authorities.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente y grave crisis bilateral entre España y Marruecos ha hecho que se plantee, una vez más, la situación presente y futura de las Ciudades Autónomas españolas de Ceuta y Melilla, reclamadas por Marruecos. Una de las cuestiones que deben ser abordadas es la de la proyección internacional de estas Ciudades. Por ello nos centraremos en la proyección europea, y analizaremos, con la intención de realizar algunas propuestas de mejora, en qué estado se encuentra actualmente la inclusión y participación de Ceuta y Melilla en las instituciones de la Unión Europea, en las de otras organizaciones internacionales de ámbito europeo, así como en diversas redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo, todas ellas importantes si se quiere dar una mayor visibilidad a las Ciudades Autónomas en todos estos organismos, redes e instituciones, como parte de España.

Desde un punto de vista académico, estamos ante una cuestión que apenas ha sido abordada. Al menos no en el ámbito del Derecho Internacional, del Derecho de la Unión Europea o de las Relaciones Internacionales, que, en el caso español, ha preferido centrarse en el análisis de la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas².

2. Como ejemplos, pueden verse FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dilex, 2001; PARDO CUERDO, J. L., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica*, Madrid, Escuela Diplomática, 1995; GARCÍA PÉREZ, R., «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 27, 2014, <http://www.reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior>; y JANER TORRENS, J. D., «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 26, 2017, pp.13-47.

Se trata, además, de una cuestión compleja, por diversos motivos. El primero, la situación geográfica de Ceuta y Melilla, en el continente africano, lo que podría excluirle geográficamente de algunos marcos de cooperación europeos. En segundo lugar, el peculiar estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, que contrariamente a las aspiraciones de las autoridades de ambas ciudades, de ser Comunidades Autónomas, se quedó en una situación intermedia, entre el estatuto de los Ayuntamientos y el de las Comunidades Autónomas³. Este estatuto particular puede limitar competencialmente la proyección exterior de Ceuta y Melilla. Por ejemplo, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla no reconocen, de forma expresa, una competencia en materia de acción exterior o similar⁴, y ha sido la Ley de Acción Exterior de 2014 la que ha paliado, en parte, este vacío normativo, al reconocer a las Ciudades Autónomas como Sujetos de la Acción Exterior (Art. 5.2)⁵.

Para realizar este análisis, junto a una revisión bibliográfica, hemos consultado diversas fuentes en Internet. En primer lugar, para determinar qué papel juegan Ceuta y Melilla en el proceso de toma de decisiones en el marco de la Unión Europea, hemos recurrido al portal web del Ministerio de Política Territorial de España. En este portal, hemos localizado documentación con la normativa que regula la participación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la formación de la posición española en el Consejo, así como informes sobre la actividad desarrollada tanto en este ámbito como en el de la Comitología. En segundo lugar, hemos consultado el portal del Comité de las Regiones, para buscar infor-

3. Véase, al respecto, ÁLVAREZ CONDE, E; TUR AUSINA, R. *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2019, p. 849; BALAGUER CALLEJÓN, T. (Coord.), *Manual de Derecho Constitucional. Vol I. Constitución y fuentes del Derecho. Derecho Constitucional Europeo. Tribunal Constitucional. Estado Autonómico*, Madrid, Tecnos, 14ª Ed, 2019, p. 465.

4. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-6358-consolidado.pdf>; Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, disponible en <https://boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-6359-consolidado.pdf>. Todos los enlaces han sido consultados el 20 de julio de 2022.

5. De modo que pueden realizar actividades en el exterior, entre ellas la celebración de acuerdos administrativos que concreten y ejecuten las previsiones de un tratado internacional del que España sea parte, así como de acuerdos no normativos (Art. 11), pueden tener oficinas en el exterior (Art. 12), y pueden hacer propuestas relativas a la Estrategia de Acción Exterior (Art. 35). Sin embargo, a diferencia de lo que han venido haciendo las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla no han reformado sus Estatutos para dar forma y contenido a estas atribuciones reconocidas en la Ley de Acción Exterior: Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *BOE* núm. 74, de 26/03/2014, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>.

mación sobre sus integrantes y sobre las redes de ciudades y regiones europeas que colaboran con este órgano. En tercer lugar, hemos buscado información sobre las redes de entidades locales y regionales, para lo cual existe una Guía elaborada en febrero de 2009 por la Diputación de Almería⁶, cuya información hemos actualizado realizando búsquedas en Internet; y hemos completado la información con la obtenida en los portales web de esas asociaciones y redes de ciudades, para saber, entre otras cuestiones, quiénes son sus miembros o qué requisitos se exige para serlo. En cuarto lugar, hemos buscado información sobre la participación de las entidades locales y regionales en los portales de otras Organizaciones Internacionales, en especial en el del Consejo de Europa, pero también en la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). No hemos buscado información en la OTAN porque es el objeto de estudio de otro capítulo de este libro. En quinto lugar, hemos buscado información sobre el particular en los Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado españoles. Finalmente, hemos recurrido a otra información, tales como noticias de prensa.

A la hora de presentar los resultados de nuestro análisis, hemos dividido este artículo en cuatro partes. En primer lugar, esta introducción (I); en segundo lugar, el análisis de la inserción de Ceuta y Melilla en las instituciones de la Unión Europea (II); en tercer lugar, analizaremos la participación de Ceuta y Melilla en redes y asociaciones de entidades locales y regionales de ámbito europeo (III). Cerraremos este Capítulo con unas conclusiones y recomendaciones (IV).

II. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO EUROPEO

En la Unión Europea, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla disponen de varios medios para realizar su aportación al proceso de toma de decisiones, en aquellas materias que las puedan afectar. En primer lugar, pueden participar en la llamada fase ascendente del proceso de toma de decisiones en el Consejo de Ministros de la UE, al igual que las Comunidades Autónomas españolas, a través del órgano creado por el Gobierno de España para ese fin, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE en adelante). En segundo

6. DIPUTACIÓN DE ALMERÍA, *Redes Europeas para entidades intermedias y locales*, Almería, Diputación de Almería, 2009.

lugar, Ceuta y Melilla pueden participar en el proceso de toma de decisiones en la Comisión Europea, en el marco de la denominada Comitología, también a través de la CARUE. En tercer lugar, debemos valorar las posibilidades que Ceuta y Melilla pueden tener de participar en el Comité de las Regiones, institución de la UE que tiene una función consultiva. En cuarto lugar, valoraremos otras vías de participación en la Unión Europea, tales como la posibilidad de que Ceuta y Melilla participen, de algún modo, en el Comité Económico y Social, que también ejerce una función consultiva, o las consultas a los Parlamentos nacionales. Finalmente, en quinto lugar, veremos las opciones que se les presentan a Ceuta y Melilla en el Consejo de Europa y en otras organizaciones internacionales de ámbito europeo.

1. La participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros: la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)

La adhesión de España a la Unión Europea trajo consigo una cesión de competencias a esta Organización Internacional que, tal y como preveía la Constitución Española, correspondían a las Comunidades Autónomas (CCAA). Por ello, el Gobierno español estableció unos mecanismos de cooperación con las CCAA, que les permitieran participar en el proceso de toma de decisiones en la UE en aquellas cuestiones que les afectaran. A tal fin, en 1989 se estableció la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que desde 2010 pasó a tener su denominación actual: Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)⁷.

La participación de Ceuta y Melilla en este órgano quedó recogida en la *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, así como en el Reglamento Interno de la CARUE⁸. Y, desde 1997, ambas Ciudades Autónomas han participado en este órgano. De este modo, entre otras cuestiones, pueden participar en la posición que adoptará el Gobierno español ante la Unión Europea en aquellas cuestiones en las que puedan resultar afectadas las Ciudades Autónomas; también pueden participar

7. Para los orígenes y la evolución de este órgano, además del portal del Ministerio de Política Territorial de España y las obras que se citen a continuación, pueden consultarse FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *op. cit.*; y PARDO CUERDO, J. L. *op. cit.*

8. Esta normativa reguladora puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-cell-ue/CARUE/REGLAMENTOCARUE.pdf.pdf>.

en las delegaciones españolas que intervengan ante las instituciones europeas, en particular, ante el Consejo de Ministros; y, asimismo, pueden dirigir al Gobierno del Estado español las observaciones y propuestas que estimen oportunas, y tienen derecho a ser informadas, en relación con las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones que estén siendo tramitadas en la Unión Europea.

A modo de ejemplo, señalamos la posibilidad de participar ante el Consejo de la Unión Europea, regulada por un Acuerdo adoptado por la CARUE el 9 de diciembre de 2004⁹. En este Acuerdo, por un lado, se establece en qué formaciones del Consejo de la UE se va a producir esta participación, en concreto, en las de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; en la de Agricultura y Pesca; en la de Medio Ambiente; en la de Educación, Juventud y Cultura; y en la de Competitividad-temas de consumo. Se eligieron estas formaciones por ser las más acordes con las competencias que tienen las Comunidades (y Ciudades) Autónomas. La representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o un miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades (y Ciudades Autónomas) en los asuntos que afectan a sus competencias.

En este orden de cosas, si bien nos consta una participación de Ceuta y Melilla en estos procesos, desde su incorporación a este órgano en 1997, esta participación podría ser mayor. A modo de ejemplo, en varios de los informes anuales de la CARUE consultados, se menciona que, en 2009 se ofreció a Ceuta y Melilla que se encargaran de la coordinación de la representación de las CCAA ante el Consejo de Medio Ambiente, y ambas desestimaron hacerse cargo de esta coordinación¹⁰.

9. Que puede consultarse en: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/consejo_ministros.html. Véase, al respecto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 22, 2005, pp. 779-795, disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25980rdce22002.pdf>; BELTRÁN, S.: “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010, disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=409738; y CASTELLÀ ANDREU, J. M.: “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals - Journal of Self-Government*, nº 6, 2008, pp. 39-43.

10. Estos informes se pueden consultar en la página web del Ministerio de Política Territorial de España: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/consejo_ministros/informe_consejo_ministros_ue.html.

Además de la CARUE, hay otros órganos de la administración española que también son relevantes en este ámbito de la toma de decisiones, aunque hayan jugado un papel menos relevante. Nos referimos, por ejemplo, a la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, de la que forman parte los Presidentes de Ceuta y Melilla¹¹.

2. Ceuta y Melilla no están en el Comité de las Regiones, pese a que lo solicitó el Congreso de los Diputados en 2014

Las entidades locales y regionales tienen otros medios para participar, de forma más directa, aunque con capacidades limitadas, en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea. El de mayor trascendencia es el Comité de las Regiones (CDR, en adelante), que es un órgano consultivo de la Unión Europea creado en 1992 por el Tratado de Maastricht. Este órgano, tal y como actualmente se estipula en el Art. 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), será consultado en aquellos casos en los que un acto de la Unión afecte a las regiones, así como en lo relativo a la cooperación transfronteriza. Además, ser miembro del CDR abre la posibilidad de participar en sus redes de ciudades y regiones¹².

Según el art. 300.2 TFUE, el CDR está compuesto «por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida», con un número máximo de 350 miembros (Art. 305 TFUE). Los criterios para determinar cómo se hace el reparto para cada Estado miembro son decididos por el Consejo, tras propuesta realizada por la Comisión (Art. 300.4). El mandato de los delegados dura 5 años.

Actualmente, esta composición quedó establecida en la Decisión (UE) 2019/852 del Consejo¹³, de 21 de mayo de 2019, adoptada con motivo de la solicitud de

11. ERKOREKA GONZÁLEZ, M., LARRAZABAL BASAÑEZ, S., MARTÍNEZ BÁRBARA, G. y GABRIEL RUBÍ, J.,: “La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de la gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca”, en Bengoetxea, J. (Coord.): *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2019, p. 223.

12. Así se informa en la página web del Comité de las Regiones: <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/networks.aspx>.

13. DO L 139, de 27 de mayo de 2019, pp. 13-14, que puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019D0852>.

retirada presentada por el Reino Unido. Tras su aplicación, a partir del 26 de enero del 2000, el Comité de las Regiones quedó reducido a 329 integrantes, al retirarse los delegados correspondientes al Reino Unido. Los demás Estados miembros mantendrían sus delegaciones, y así, a España, le corresponden 21 integrantes.

En cuanto a la composición de las delegaciones, queda a discreción de cada Estado miembro de la Unión Europea. La composición de la delegación española quedó establecida por Moción del Senado, de 20 de octubre de 1993¹⁴, aceptada por el Gobierno, de la siguiente manera: un representante por cada Comunidad Autónoma, y cuatro representantes de municipios (dos representantes de los municipios más poblados y dos de otros municipios), elegidos estos últimos por la Federación Española de Municipios y Provincias.

En cuanto a Ceuta y Melilla, como no obtuvieron su estatuto de Ciudades Autónomas hasta 1995, no fueron tenidas en cuenta en este reparto de 1993¹⁵. Sin embargo, una vez obtenido este estatuto, no se plantearía la posibilidad de su inclusión en la delegación española ante el Comité de las Regiones, que tengamos constancia, hasta 2014. En ese año se adoptó una Proposición no de ley, aprobada el 7 de octubre de 2014¹⁶, en la que se proponía que el Gobierno revisara el reparto de representantes españoles en el CDR. Sin embargo, esta medida no se aplicó, y en 2019, cuando tocaba renovar los mandatos, no se modificó la composición de la representación española en CDR.

La petición para que Ceuta y Melilla se incorporen al Comité se ha reiterado en varias ocasiones. La última vez, en noviembre de 2021, en el marco de unas Jornadas Europeas celebradas en Ceuta, durante las cuales se informó de que las autoridades de las dos Ciudades Autónomas tenían previsto volver a solicitar su incorporación al Comité de las Regiones¹⁷. Y Melilla, en febrero de 2023 solicitó

14. Disponible en: <https://www.senado.es/legis5/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0008.PDF>

15. Así se informó ante el Congreso de los Diputados, cuando se debatió la Proposición no de ley de 2014 instando a la inclusión de Ceuta y Melilla, *DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas*, núm. 147, de 24/03/2015, p. 2, disponible en [https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p=id=publicaciones&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=X&publicaciones_id_texto=\(DSCG-10-CM-147.CODI.\)#\(P%C3%A1gina2\)](https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p=id=publicaciones&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=X&publicaciones_id_texto=(DSCG-10-CM-147.CODI.)#(P%C3%A1gina2)).

16. Que se puede consultar en <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p=id=iniciativas&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=X&iniciativas_id=161%2F003071>.

17. “Ceuta y Melilla solicitarán formar parte del Comité Europeo de las Regiones”, *El Faro de Ceuta*, 25 de noviembre de 2021, disponible en <https://elfarodeceuta.es/ceuta-solicitar-formar-parte-comite-regiones-europeo/>; y “Melilla y Ceuta solicitarán formar parte del Comité de las

al Presidente del Gobierno Español su ingreso y el de Ceuta en el Comité, que ha obtenido una respuesta favorable, aunque el Presidente del Gobierno señaló que habría que estudiar la fórmula¹⁸.

Sin embargo, esta incorporación requeriría de un nuevo reparto de asientos en el seno de este órgano de la UE, que alteraría el equilibrio en la composición de la representación española. En definitiva, para que entren Ceuta y Melilla en el Comité de las Regiones, se podrían plantear varias opciones:

- En primer lugar, si se mantienen los 21 asientos, Ceuta y Melilla tendrían que entrar en lugar de alguna de las Comunidades Autónomas y/o de los municipios. Esto requeriría de voluntad política para adoptar una nueva moción en el Senado, variando la composición, y que fuera aceptada por el Gobierno español. En este orden de cosas, se podría plantear que, en lugar de entrar las dos, Ceuta y Melilla fueran alternando sus mandatos de 5 años, y así solo habría que cambiar un representante.
- La segunda posibilidad nos parece más difícil. Consistiría en que el Gobierno español negociara, en el Consejo de la UE, una nueva composición para el Comité de las Regiones, y conseguir uno o dos integrantes más, ya que quedan 11 plazas libres. En este sentido, se podría pensar que la retirada del Reino Unido ha abierto una posibilidad que se podría haber aprovechado. Ahora bien, esta posibilidad se encontraría con varios obstáculos: el primero, que el reparto actual está hecho de forma proporcional entre los Estados miembros, por lo que, si España ganara representantes, los demás Estados miembros también, en proporción, deberían ganar también alguno, o habría que darles alguna otra compensación. Y, en todo caso, en el comunicado de prensa del Consejo, de 21 de mayo de 2019, en el que anunció la nueva composición del CDR tras el Brexit, se anunció que esas 11 plazas estaban reservadas en el caso de

Regiones”, *El Faro de Melilla*, 25 de noviembre de 2021, disponible en <https://elfarodemelilla.es/melilla-ceuta-solicitaran-formar-comite-regiones/>.

18. Lo hizo mediante una carta, remitida al Presidente del Gobierno Español el 13 de febrero de 2023: Ramajo, M. “Sánchez quiere poner Ceuta y Melilla en el Comité Europeo de las Regiones”, 11 de marzo de 2023, disponible en https://www.elnacional.cat/es/internacional/sanchez-quiere-poner-ceuta-melilla-comite-europeo-regiones_986775_102.html; Jiménez, M. A. “El presidente Sánchez, a favor del encaje de Melilla en el Comité de las Regiones de la UE”, *El Faro de Melilla*, 10 de marzo de 2023, disponible en <https://elfarodemelilla.es/el-presidente-sanche-a-favor-del-encaje-de-melilla-en-el-comite-de-las-regiones-de-la-ue/>.

que se produjeran nuevas adhesiones a la Unión Europea¹⁹. También sería difícil incrementar el máximo de miembros del Comité de las Regiones, ya que requeriría de una reforma de los Tratados.

En todo caso y, pese a las dificultades, la percepción de inclusión en Europa que se generaría con la incorporación de Ceuta y Melilla al Comité de las Regiones hace, en nuestra opinión, que merezca la pena realizar todos los esfuerzos posibles.

Ahora bien, se podrían plantear fórmulas alternativas de participación de Ceuta y Melilla en el Comité de las Regiones, aunque no sea como miembro de pleno derecho. Por un lado, podría realizarse a través de las redes que analizaremos en los apartados posteriores, tales como la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), de la que hablaremos en el siguiente apartado (II.3), o la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, que analizaremos en el apartado III.1. Por otro lado, esta participación podría realizarse a través de Oficinas en Bruselas que fueran abiertas por Ceuta y Melilla. También podría buscarse alguna fórmula para que pudieran entrar como observadores.

3. Otras vías de participación de Ceuta y Melilla en la toma de decisiones de la UE: la Comisión Europea, la cooperación de la UE con los Parlamentos nacionales y la posibilidad de abrir oficinas en Bruselas

Otra forma de participar en la toma de decisiones en la UE que está disponible para las CCAA, es en el ámbito de la denominada *Comitología*²⁰, esto es, en la participación en los Comités de la Comisión Europea, que son los encargados de preparar las decisiones ejecutivas que luego adoptará el Colegio de Comisarios. Recordemos que, entre otras funciones, la Comisión Europea tiene funciones ejecutivas, en particular, en lo que se refiere al presupuesto de la Unión.

La CARUE, ya mencionada en el apartado 1, es la encargada de asignar la participación en los Comités. Pues bien, Según el último informe del Ministerio de Política Territorial del Gobierno de España, correspondiente al período 2018-2021, Ceuta y Melilla no han participado en los Comités ejecutivos de la Comisión Europea²¹.

19. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: “Composición del Comité las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo: el Consejo adopta adaptaciones”, de 21 de mayo de 2019, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/21/composition-of-the-committee-of-the-regions-and-the-european-economic-and-social-committee-council-adopts-adaptations/>.

20. Véase, al respecto CASTELLÀ ANDREU, J. M: *op. cit.* pp. 56-59.

21. Este informe puede consultarse en: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/comitologia.html>.

En el caso de la participación en el plano parlamentario, debemos recordar que la UE prevé que los Parlamentos nacionales deben ser informados y notificados de los proyectos de actos normativos que se estén debatiendo en las instituciones de la UE. En el caso de Estados descentralizados, como el español, esto supone la necesidad de crear instituciones de diálogo y coordinación con los parlamentos autonómicos. A tal fin, se creó la Comisión Mixta para la Unión Europea, por la Ley 8/1994²², que, tras ser reformada en 2010, prevé, en su artículo 10, que participen Ceuta y Melilla.

Además, debemos tener en cuenta que las redes interparlamentarias, formadas por las asambleas de representantes de las entidades regionales de los países miembros de la Unión Europea. Destacamos la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), de la que forman parte los parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas²³, pero no las Asambleas de Ceuta ni de Melilla que, en principio, no tienen asignada una función legislativa²⁴. Sin embargo, se podrían buscar fórmulas para intentar conseguir que las Asambleas de Ceuta y Melilla participen en la CALRE, ya que sería relevante no solo a efectos de la visibilidad, como parte de España, de Ceuta y Melilla, sino porque esta entidad colabora frecuentemente con la Comisión, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, de modo que la pertenencia a la CALRE puede ser una vía complementaria y/o alternativa para participar en las mencionadas instituciones europeas y, en particular, en el Comité de las Regiones²⁵. Una de ellas es intentar que se considerara análoga a un poder legislativo, en los términos previstos en el artículo 3.2 del Reglamento de la CALRE²⁶, la capacidad de

22. BOE núm. 120, de 20/05/1994, pp. 1-8.

23. Según se informa en la propia web de la CALRE: <https://www.calrenet.eu/members/>.

24. Sobre esta cuestión, véase BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord), *op. cit.*, p. 465.

25. Véase, al respecto: ARCE JANÁRIZ, A: “Las Regiones Legislativas de la Unión Europea”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 7, 2002, pp. 3-18, disponible en: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.7.%20Alberto%20Arce%20Janariz.pdf/426c89e5-e71e-85fa-814f-5619326d12f8>; ARCE JANÁRIZ, A: “La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones De Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria”, en *Jornadas sobre los parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los parlamentos regionales*, 2005, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5771868.pdf>; FROSINA, L: “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la ‘Multilevel Governance’”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 22, 2014, pp. 175-212, disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE22pdf/07_frosina.pdf.

26. *Reglamento de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea*, p. 2, disponible en: https://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2019/02/ReglamentoCALRE_ES.pdf.

iniciativa legislativa que tienen prevista las Asambleas de Ceuta y Melilla²⁷. Otra vía sería la reforma del Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, de forma que previeran un poder legislativo, bien por conversión en Comunidades Autónomas, bien por otra vía, como la de reconocerles una capacidad legislativa limitada²⁸.

Ahora bien, en el caso de estas redes interparlamentarias, quizás habría que comenzar por formar parte de las españolas, como la Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (Coprepa), foro interparlamentario de los presidentes de parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, del que no nos consta que formen parte ni Ceuta y Melilla²⁹.

En cuanto a la posibilidad de *abrir oficinas en Bruselas*, nos consta que los Gobiernos de Ceuta y Melilla, en la última década, se han estado planteado varias veces la posibilidad de abrir una oficina permanente, y que los Gobiernos

27. Por la que pueden proponer al Gobierno español un proyecto de ley, y a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley. Esta posibilidad está prevista en el artículo 13 de los Estatutos de Ceuta y Melilla: Ley Orgánica 2/1995... cit., p. 4 y Ley Orgánica 2/1995... cit. p. 4. Otra cosa son los resultados prácticos, por ejemplo, la Proposición de Ley de modificación del apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (125/000020), presentada en 2008 por la Asamblea de Ceuta, que caducó (https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p=id=iniciativas&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IX&iniciativas_id=125/000020); y dos presentadas por Melilla: la Proposición de Ley de adecuación de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público en la Ciudad de Melilla, de 2008, retirada (https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p=id=iniciativas&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IX&iniciativas_id=125/000016), y la Proposición de Ley para la modificación de la Disposición Adicional Trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, presentada en 2008 y rechazada (https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p=id=iniciativas&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IX&iniciativas_id=125/000017).

28. Puede ser interesantes, en este orden de cosas, el debate durante la Sesión del Congreso, de 1995, en la que se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, ya que surgieron varias de las propuestas aquí mencionadas. Por un lado, se presentaron enmiendas al proyecto, solicitando que Ceuta y Melilla fueran consideradas Comunidades Autónomas, no Ciudades Autónomas; por otro lado, como alternativa también se propuso que se les concedieran algunas competencias legislativas limitadas, más allá de la iniciativa. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 395, de 21 de diciembre de 1994, pp. 12191-12210, disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO_395.PDF; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 395, de 27 de diciembre de 1994, pp. 6365-6379, disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/PL/PL_119.PDF.

29. Véase la web del Coprepa: https://www.coprepa.es/?page_id=22.

de Andalucía y Murcia habían ofrecido compartir sus sedes³⁰. Ahora bien, según CASTELLÀ ANDREU, ya en la década del 2000, el Gobierno de Ceuta había contratado los servicios de un asesor profesional para que realizara tareas de *lobby* y seguimiento de la información en Bruselas³¹, y en el artículo 12.4 de la Ley de Acción Exterior se establece que el Gobierno puede ofrecer los locales del Servicio Exterior del Estado para establecer en ellos sedes de las Comunidades o Ciudades Autónomas³². Esta última parece que es la opción que están estudiando actualmente tanto Ceuta como Melilla, que en junio de 2022 anunciaron que planeaban abrir sus oficinas en la sede de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER)³³. Este puede ser un primer paso, y probablemente el más económico; sin embargo, consideramos que tendrían más visibilidad si abren oficinas propias.

4. Ceuta y Melilla en el Consejo de Europa y en otras Organizaciones Internacionales de ámbito europeo

En cuanto a la presencia de Ceuta y Melilla en otras Organizaciones Internacionales de ámbito europeo, comenzaremos por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, que monitoriza las elecciones locales y regionales, y evalúa la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local, que establece unos criterios para garantizar que las entidades locales y regionales tengan un funcionamiento democrático y eficaz, entre otras funciones. Cuenta con dos cámaras, una Cámara de Autoridades Locales y una Cámara de Autoridades Regionales. En el caso español, su representación cuenta con seis integrantes en cada cámara, por lo que se trata de un órgano que tiene una composición variable³⁴, en el que nos consta que Ceuta participó, hacia mediados de la década del 2000, como autoridad local.

30. EUROPA PRESS, <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-ceuta-plantea-crear-oficina-permanente-bruselas-defender-reivindicaciones-ue-20211114124941.html>.

31. CASTELLÀ ANDREU, J. M, *op. cit.*, pp. 76 (nota al pie 78) y 76.

32. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE 74, de 26/03/2014, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>.

33. Borrás, M y EuroEFE, «Ceuta y Melilla estudian abrir una representación en Bruselas», *EuroEFE*, 02.06.2022, disponible en <https://euroefe.euractiv.es/section/politicas/news/ceuta-melilla-estudian-abrir-representacion-bruselas/>.

34. Puede verse su composición actual en <https://www.coe.int/en/web/congress/country?id=6>.

En el caso de otras Organizaciones Internacionales de ámbito europeo, o predominantemente u originalmente europeo, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³⁵, no está prevista la participación de entidades locales y/o regionales³⁶.

III. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES Y REDES DE ENTIDADES REGIONALES, INTERMEDIAS Y LOCALES DE ÁMBITO EUROPEO

Otra vía de participación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla pueden ser las asociaciones y redes de entidades regionales, intermedias y locales de ámbito europeo. Por regla general este tipo de asociaciones se constituyen con objetivos tales como el de actuar como *think tank* o *lobby* para defender conjuntamente sus intereses frente a los Gobiernos nacionales y a organizaciones como la Unión Europea; y, de hecho, algunas de estas asociaciones están conectadas o impulsadas por instituciones de la Unión Europea o de otras organizaciones regionales. Como valoración de conjunto, podemos decir que la participación de Ceuta y Mellita en estas asociaciones es muy reducida.

Aunque se pueden plantear varias tipologías, de cara a este trabajo vamos a plantear una división entre las asociaciones que podríamos denominar como de intereses generales o de conjunto, y asociaciones que persiguen un objetivo o grupo de objetivos más concretos, tales como el medio ambiente, las políticas sociales, el transporte o la gestión de residuos. Asimismo, aunque el objeto central de este estudio son las redes europeas, haremos mención también de una red de alcance global, denominada Ciudades y Gobiernos Unidos, porque es una entidad de coopera con las redes europeas.

35. En el caso de la OCDE, aunque sus recomendaciones pueden tener efecto en las políticas regionales y locales, la actividad desarrollada al respecto se realiza desde el Ministerio de Política Territorial, tal y como se informa en la web de este Ministerio: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/organismos/ocde.html>.

36. No entraremos a valorar, la posibilidad de incluir a Ceuta y Melilla bajo el “paraguas” de la OTAN, que son objeto de otro estudio. Se trata del capítulo, *supra*, de Miguel ACOSTA “Seguridad y defensa en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”

1. La participación de Ceuta y Melilla en asociaciones de entidades regionales y/o locales de objetivos generales

En cuanto a la participación de Ceuta y Melilla en Asociaciones de objetivos generales, debemos comenzar por la **Asamblea Regional y Local Euromediterránea**³⁷. Esta asamblea, creada en 2010 a iniciativa del Comité de las Regiones, está formada por representantes de entes locales y regionales de los países que participan en la Unión por el Mediterráneo³⁸. Por parte de la Unión Europea, los integrantes de esta Asamblea son miembros del Comité de las Regiones o de otras redes de entidades locales y regionales que participen en la cooperación euromediterránea³⁹. Por tanto, en principio, la posibilidad de que Ceuta y Melilla participaran en esta Asamblea dependería de su participación en el Comité de las Regiones o en las otras redes de entidades regionales y locales. Como esta entidad está conectada con el Comité de las Regiones, la adhesión de Ceuta y Melilla podría constituir un medio alternativo de participación en el Comité.

De este modo, también puede interesar a Ceuta y Melilla formar parte de las Asociaciones regionales formadas por regiones, entidades locales e intermedias de ámbito europeo en general, y euromediterráneo en particular. En dos de estas asociaciones, *Arco Latino y Partenalia*⁴⁰, en principio, Ceuta y Melilla no podrían participar, porque sus miembros son las entidades intermedias, en el caso español las Diputaciones Provinciales⁴¹. Después, tenemos al **Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR)**, en el que, por parte española, actúa como representante la Federación Española de Municipios y Provincias⁴².

37. <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/ARLEM.aspx>.

38. Egipto, Turquía, Argelia, Marruecos, Siria (suspendido), Túnez, Albania, Bosnia y Herzegovina, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Palestina, Mónaco y Montenegro. Libia participa como observador (<https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/ARLEM.aspx>).

39. ANGLÉS, J y RICART, J: “Nace la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM)”, *Afkar/Ideas*, nº 25, 2010, pp. 48-50, disponible en: <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/08/Nace-la-Asamblea-Regional-y-Local-Euromediterranea-ARLEM.pdf>.

40. <https://partenalia.eu/index>.

41. En el caso de *Arco Latino*, además, se trata de una asociación que no parece tener una actividad importante en fechas recientes. Su página web solo es accesible a través de Internet Archive, su última actividad es del año 2016: <https://web.archive.org/web/20131111045113/http://www.arcolatino.org/index.php?lng=6>; en su Facebook, la última actividad es de 2015: <https://www.facebook.com/arcolatino>; y, en Twitter su última actividad es de 2020: <https://twitter.com/ArcoLatino>.

42. <https://www.ccre.org/>.

En cuanto al resto de organizaciones de este ámbito, podría resultar de interés valorar la participación de Ceuta y Melilla en la Asociación *de Regiones Fronterizas Europeas*⁴³, cuyo objetivo principal es promover la cooperación transfronteriza. La adhesión de Ceuta y Melilla a esta asociación de Regiones Fronterizas Europeas puede ser problemática, ya que, según se indica en sus estatutos⁴⁴, para ser miembro de pleno derecho se exige ser una región fronteriza o transfronteriza entre Estados miembros de UE o del Consejo de Europa, lo que no sería el caso⁴⁵. Ni tampoco estaríamos ante una agrupación de regiones fronterizas, que sería la otra posibilidad de ser miembro de pleno derecho. Otra opción es que entraran, como observadores, las Cámaras de Comercio de Ceuta y Melilla. Sin embargo, es requisito que estas Cámaras estuvieran implicadas en cooperación transfronteriza, cuestión también problemática con Marruecos⁴⁶. Lo mismo para la otra posibilidad, de ser consejeros de la asociación, que podrían ser personas, asociaciones, instituciones, e institutos que trabajen en el campo de la cooperación transfronteriza.

Dicho esto, sin embargo, se podrían plantear otras fórmulas alternativas para que Ceuta y Melilla pudieran participar en esta asociación. Por un lado, podríamos plantear una noción de frontera no solo terrestre, sino marítima, de modo que se podría abrir una ventana de oportunidad para la cooperación transfronteriza entre Ceuta y Gibraltar. También se podría valorar si se podría considerar como transfronteriza una cooperación entre regiones del Sur de Portugal y Ceuta, o del Oeste de Argelia con Melilla. En todo caso, de cara a valorar una posible adhesión de Ceuta y Melilla a la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, hay que tener en cuenta que una de las vías de entrada es la de ser una agrupación de regiones fronterizas, por lo que podría resultar de interés que Ceuta y Melilla crearan algún tipo de red o estrechar lazos, por ejemplo, con la Comunidad

43. <https://www.aebr.eu/>.

44. Que se pueden consultar en: <https://www.aebr.eu/wp-content/uploads/2021/07/AEBR-Statutes-2018-EN.pdf>.

45. Los geógrafos J. PONCE HERRERO, J. y P. MARTÍ CIRIQUIÁN consideran que se estaba creando una región funcional transfronteriza entre Melilla y Nador (en “El complejo urbano transfronterizo Melilla-Nador”, *Investigaciones Geográficas (España)*, nº 72, 2019, pp. 101-124). Ahora bien, habría que ver el recorrido que tendría esta situación en las circunstancias actuales; y, en todo caso, sería una región con un Estado, Marruecos, que no es parte del Consejo de Europa.

46. Véase, al respecto, GONZÁLEZ GARCÍA, I: “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574, disponible en <https://reyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/39369>.

Autónoma de Andalucía, y ver si de esta forma se podría participar, de forma conjunta, en programas de cooperación transfronteriza, por ejemplo con Portugal.

Además de las asociaciones y redes de ámbito mediterráneo, hay otras asociaciones de regiones europeas que pueden ser de interés. En este orden de cosas, debemos plantear que se debería estudiar la adhesión de Ceuta a *la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas*⁴⁷, de la que solo es parte Melilla, y de la que también son parte varias provincias marroquíes (Tánger-Tetuán-Alhucemas, L'Oriental, y Rabat-Salé-Kenitra).

En cuanto a otras asociaciones de ámbito más general, y de interés, debemos señalar que ni Ceuta ni Melilla forman parte de la *European Confederation of Local Intermediate Authorities* y que, por tanto, deberían estudiar si les interesa unirse. Para formar parte de esta confederación se debe ser, previamente, parte de una asociación o red de entidades locales, intermedias o regionales, que puede tener un carácter nacional (por ejemplo, la Assemblée des Départements de France – ADF), o un carácter transnacional, como Arco Latino o Partenalia⁴⁸. De este modo, la participación de Ceuta y Melilla se podría realizar, bien como entidad local, tras la adhesión de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Hay otras dos asociaciones de ámbito regional europeo más en las que podrían entrar Ceuta y Melilla, se trata de la Asamblea de las Regiones de Europa y el Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa. Respecto a la *Asamblea de las Regiones de Europa*, la presencia española es actualmente reducida, pues solo son miembros las Comunidades de Cataluña, Murcia y Valencia⁴⁹, pero puede ser útil participar, pues, además de sus funciones como *lobby*⁵⁰, presta asistencia en la redacción y búsqueda de proyectos para obtener financiación europea⁵¹. Y, en cuanto al *Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa*, la representación española corre a cargo de la Federación Española de Municipios y Provincias⁵².

Para cerrar este apartado, queremos hacer mención a una organización de entidades subnacionales de alcance mundial: *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*⁵³. La entrada de Ceuta y Melilla en esta entidad, como gobiernos locales, podría traer algunas ventajas, entre ellas, que esta organización participa en la Asamblea Regional y Local Euromediterránea. También podría contribuir a fomentar la

47. <https://cpmr.org/fr/>.

48. Véase la información en su página web: <https://cepli.eu/members>.

49. Véase su página web: https://aer.eu/directory/wpbdp_category/spain/.

50. <https://aer.eu/about-our-advocacy-work/>.

51. <https://aer.eu/eu-projects/>.

52. <https://www.ccre.org/pays/view/4>.

53. <https://www.uclg.org/es>.

percepción de Ceuta y Melilla como ciudades españolas. En este sentido, Ceuta y Melilla podrían valorar la posibilidad de su adhesión a redes de otros ámbitos, distintos al Mediterráneo, como el latinoamericano, entrando en asociaciones como, ni de *URBELAC* (Red de Ciudades Europeas, Latinoamericanas y del Caribe para el desarrollo urbano integrado y sostenible)⁵⁴. Además, se trata de redes que, por sus finalidades, permitirían reforzar el compromiso de Ceuta y Melilla con valores como la democracia, la sostenibilidad, o la defensa del medio ambiente, entre otros.

2. La participación de Ceuta y Melilla en asociaciones de entidades regionales y/o locales de objetivos específicos

En este caso, nos limitaremos a señalar algunos casos destacados, como el Pacto de los Alcaldes, por su conexión con el Comité de las Regiones de la UE, la European Anti-Powerty Network, de la que son parte Ceuta y Melilla, y otras en las que hay participación marroquí, tales como la Alliance des Villes Euro-méditerranéennes de Culture, la Association of Cities and Regions for Recycling and sustainable Resource management, MedCities. En todo caso, Ceuta y Melilla deberían valorar su adhesión a todas aquellas entidades de las que no sean parte.

Ceuta y Melilla tampoco forman parte del *Pacto de los Alcaldes*⁵⁵, que reúne a entidades locales y regionales que han asumido el compromiso voluntario de mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en sus territorios. En cambio, las Redes Europeas de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Ceuta y Melilla son parte de la *European Anti-Powerty Network* (EAPN)⁵⁶.

Finalmente, en cuanto a otras redes de las que sí forman parte ciudades o provincias Marroquíes, tenemos la Alliance des Villes Euro-méditerranéennes de Culture⁵⁷, una red euromediterránea de colectividades territoriales históricas, con el objeto de proteger y promover su patrimonio histórico, artístico y cultural. En esta red participan, por parte española, Toledo, Málaga, Sevilla, Alicante, Zaragoza, San Sebastián y Barcelona; y, por parte marroquí Tánger, Tetuán, Alhucemas, Larache, Xauen, Fez, Mequinez, Casablanca, Rabat y Salé. También hay participación marroquí en *ACRplus: Association of Cities and Regions for Recycling and sustainable Resource management*, que centra su atención en

54. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/cooperation/international/latin-america/urbelac/.

55. <https://www.pactodelosalcaldes.eu/>.

56. Según se indica en su página web: <https://www.eapn.eu/la-red-europea-de-lucha-contra-la-pobreza-y-la-exclusion-social-en-espana-eapn-spain/>.

57. <https://www.reseau-euromed.org/fr/alliance-des-villes-euro-mediterraneennes-de-culture/>.

la Gestión de residuos. En concreto, participa la Provincia de Rabat-Salé⁵⁸. En este caso, la representación española tampoco es muy nutrida, pues participan algunas agencias y organismos de gestión de residuos de Cataluña, de la Ciudad de Barcelona y de la Comunidad de Madrid. En cuanto a *MedCities*, que tiene objetivos medioambientales, participan el Ayuntamiento y el Área Metropolitana de Barcelona, y los Ayuntamientos de Valencia, Málaga y Palma. En cuanto a las ciudades marroquíes, están Tánger, M'Diq, Martil, Tetuán, F'nideq, Xauen y Agadir⁵⁹. También podría resultar interesante la participación en la *Red de Ciudades Interculturales* (RECI), impulsada por el Consejo de Europa. En este caso, son ciudades Españolas⁶⁰, pero esta red participa en el Programa *Intercultural Cities-Cités interculturelles* del Consejo de Europa, en el que participan varias localidades marroquíes⁶¹.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como conclusión principal, destacamos la escasa presencia de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en las instituciones y redes de autoridades locales y regionales de ámbito europeo. En el ámbito de las instituciones europeas, tan sólo nos consta la participación en la CARUE, en la en la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes, y en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. Y, en el ámbito de las redes europeas, solo participa Melilla en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, y las Redes Europeas de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Ceuta y Melilla son parte de la European Anti-Powerty Network (EAPN). En otros casos Ceuta y Mellilla estarían representadas por otra entidad: es el caso del Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR), y del Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa, en los que la representación española corre a cargo de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Nuestra segunda conclusión es que Ceuta y Melilla deben marcarse como uno de los objetivos la mejora y potenciación de su presencia y participación en las instituciones europeas, así como en las redes de autoridades locales y regionales.

Por tanto, para alcanzar ese objetivo, hacemos las siguientes recomendaciones:

58. <https://www.acrplus.org/en/>.

59. Véase la página web de esta red de ciudades: <https://medcities.org/members>.

60. <https://www.ciudadesinterculturales.com/>.

61. <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/list-of-participating-cities>.

1. En primer lugar, consideramos que lo más importante es que se cumpla lo previsto en la Proposición de ley de 2014, y que Ceuta y Melilla se incorporen al Comité de las Regiones. Esto no solo dará, por sí solo, una mayor visibilidad a Ceuta y Melilla, sino que abrirá un marco de participación en diversas asociaciones y redes de entidades regionales y locales de ámbito europeo. Como alternativa, se podría estudiar una participación indirecta, bien a través de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), o a través de las redes de entidades locales y regionales de intereses generales.
2. En segundo lugar, Ceuta y Melilla deberían estudiar la forma de incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea. A tal fin, por un lado, Ceuta y Melilla deberían aceptar el ofrecimiento que se les hizo en 2009, y que se encarguen, en el seno de la CARUE, de la coordinación de la representación de las CCAA ante el Consejo de Medio Ambiente de la UE. Y, por otro lado, deberían participar en el ámbito de la Comitología, con lo que podrán influir, aunque sea de forma modesta, en la toma de decisiones en este órgano.
3. En tercer lugar, recomendamos que Ceuta y Melilla abran oficinas en Bruselas, tal y como las tienen abiertas las Comunidades Autónomas. A corto plazo, la posibilidad que se les ha ofrecido de integrarse en la REPER puede resultarles de interés. Pero, a medio y largo plazo deberían estudiar la apertura de sus propias oficinas.
4. En cuarto lugar, recomendamos que Ceuta y Melilla potencien su participación en asociaciones y redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo.
 - a) Recomendamos la incorporación de Ceuta y Melilla a la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, a Regiones Fronterizas Europeas, a la Asamblea de las Regiones de Europa y al Pacto de los Alcaldes, así como a las asociaciones de las que formen parte ciudades y/o provincias marroquíes, tales como la European Confederation of Local Intermediate Authorities, la Alliance des Villes Euro-méditerranéennes de Culture, ACRplus: Association of Cities and Regions for Recycling and sustainable Resource management y MedCities. También recomendamos que Ceuta se integre en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas.
 - b) En otros casos, como el de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, la posibilidad se abrirá en el momento en que Ceuta y Melilla se integren en el Comité de las Regiones o refuercen su participación en otras redes y asociaciones. En casos como el del Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR), Ceuta y Melilla podrían reforzar su parti-

cipación a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. En cuanto a otras asociaciones y redes de entidades locales y regionales, Ceuta y Melilla podrían estudiar si les interesa participar en entidades como Arco Latino, dado que parecen tener escasa actividad reciente.

c) En cambio, aunque pueda ser difícil, dada la naturaleza actual de las competencias reconocidas en su Estatuto como Ciudades Autónomas, recomendamos que Ceuta y Melilla estudien las posibles opciones que tengan para integrarse en la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), de la que actualmente no forman parte.

5. En quinto lugar, consideramos que, además de participar en redes de entidades locales y regionales ya existentes, Ceuta y Melilla podrían estudiar la posibilidad de crear asociaciones y redes nuevas. Por ejemplo, Ceuta y Melilla podrían impulsar la creación de redes con entidades locales y regionales, de países de la Unión Europea, situadas en áreas fronterizas; y, en particular, en aquellas en las que existirán situaciones problemáticas. Estamos pensando, por ejemplo, en alguna colaboración con entidades locales y/o regionales situadas en las fronteras de Polonia con Bielorrusia, o de los Estados Bálticos y Finlandia con Rusia. En estas redes se podrían compartir experiencias y abordar problemáticas comunes.

Finalmente, Ceuta y Melilla deberían estudiar la participación en redes de alcance mundial, o redes con ciudades de otros ámbitos geográficos, más allá del Mediterráneo, en el que participen otras entidades locales o regionales españolas, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o URBELAC.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. A: «Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022, disponible en <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9561/9801>.
- ÁLVAREZ CONDE, E; TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2019.
- ANGLÉS, J y RICART, J: «Nace la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM)», *Afkar/Ideas*, nº 25, 2010, pp. 48-50.
- ARCE JANÁRIZ, A: «La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones De Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria», en *Jornadas sobre los parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los parlamentos regionales*, 2005,.

- ARCE JANÁRIZ, A: «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 7, 2002, pp. 3-18.
- BALAGUER CALLEJÓN, T. (Coord.), Manual de Derecho Constitucional. Vol I. Constitución y fuentes del Derecho. Derecho Constitucional Europeo. Tribunal Constitucional. Estado Autonómico, Madrid, Tecnos, 14ª Ed, 2019.
- BELTRÁN, S.: «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010..
- CASTELLÀ ANDREU, J. M: «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals - Journal of Self-Government*, nº 6, 2008, pp. 37-91.
- ERKOREKA GONZÁLEZ, M., LARRAZABAL BASAÑEZ, S., MARTÍNEZ BÁRBARA, G. y GABRIEL RUBÍ, J.: «La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de la gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca», en BENGOTXTEA, J. (Coord.), *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 185-262.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dilex, 2001.
- FROSINA, L: «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la 'Multilevel Governance'», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 22, 2014, pp. 175-212,
- GARCÍA PÉREZ, R. «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 27, 2014.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I: «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- JANER TORRENS, J. D. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 26, 2017, pp.13-47.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 22, 2005, pp. 759-805.

PARDO CUERDO, J. L., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica*, Madrid, Escuela Diplomática, 1995.

PONCE HERRERO, J. y MARTÍ CIRIQUIÁN, P, «El complejo urbano transfronterizo Melilla-Nador», *Investigaciones Geográficas* (España), nº 72, 2019, pp. 101-124.

Ceuta y Melilla:

La Unión Europea en la Orilla Sur del Mediterráneo

PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN EUROPEA PARA LAS CIUDADES, ISLAS Y PEÑONES DE ESPAÑA

Los territorios de España en la orilla sur del Mediterráneo tienen unas características propias que constituyen una original esencia para la historia e identidad de la nación española. Las Ciudades, Islas y Peñones, como parte del Reino de España, integran el territorio de la Unión Europea.

Actualmente, existe la realidad y la percepción de que Ceuta y Melilla necesitan de un decisivo impulso que garantice el anclaje en la Unión Europea, y la visibilidad jurídica e institucional de una más completa europeidad. Las relaciones con Marruecos y su utilización descarnada de la inmigración para otras finalidades de política exterior, vivamente expuesta con la crisis de Ceuta de Mayo de 2021, demuestran que España debe compensar el desequilibrio existente en los temas territoriales con una mayor consolidación de la UE en las Ciudades y territorios norteafricanos. En este sentido, a España le corresponde como Estado miembro la garantía y aplicación de las políticas y acciones de la UE en el área del Estrecho. La intensificación de la consolidación europea de los territorios españoles en África debe llevar a potenciar y completar en las Ciudades Autónomas su vinculación a la UE; además de una mayor europeización normativa de los Peñones e Islas, incluso de nuevas funciones para estos fragmentos de Estado en la costa sur del mediterráneo.

Desplegar todo el potencial de la UE como actor y factor en el Estrecho conviene a España y es obligatorio para nuestro país, dado que es el único Estado de la Unión con jurisdicción y soberanía en esta zona. La responsabilidad de España como Estado UE en el área del Estrecho incluye preservar y garantizar en estos territorios el espacio europeo de seguridad democrática vigente, así como los valores específicos de la UE y del Consejo de Europa relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos.



ISBN 978-84-127515-3-0

