



New
Direction

CEUTA Y MELILLA

EL RETO DE LA FRONTERA SUR DE EUROPA

SOFÍA SALVADOR

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.

	RESUMEN EJECUTIVO	7
1	INTRODUCCIÓN	9
2	CEUTA	11
2.1	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	11
2.2	FRONTERA TERRESTRE	11
2.3	FRONTERA MARÍTIMA	12
2.4	CONTEXTO HISTÓRICO Y DEMOGRÁFICO	13
3	MELILLA	17
3.1	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	17
3.2	FRONTERAS TERRESTRES	17
3.3	FRONTERAS MARÍTIMAS	18
3.4	CONTEXTO HISTÓRICO Y DEMOGRÁFICO	18
4	CONTEXTO POLÍTICO DE CEUTA Y MELILLA	21
4.1	CEUTA Y MELILLA COMO CIUDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA	21
4.2	CEUTA Y MELILLA COMO FRONTERA SUR DE EUROPA Y ÚNICA FRONTERA TERRESTRE CON ÁFRICA	22
4.2.1	ESPACIO SCHENGEN, CUESTIONES SOBRE LA EXCLUSIÓN DE AMBAS PLAZAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	22
4.2.2	HISTORIA DE LAS ADUANAS EN CEUTA Y MELILLA	26
4.2.3	UNIÓN ADUANERA	27
5	LA PRESIÓN DE MARRUECOS Y SUS ACTUACIONES SOBRE CEUTA Y MELILLA	31
5.1	PRESIÓN MIGRATORIA	31
5.2	ASFIXIA ECONÓMICA HACIA CEUTA Y MELILLA Y DESARROLLO DEL NORTE DE MARRUECOS	33
5.3	CEUTA Y MELILLA COMO ZONA GRIS	33
5.4	ESTRATEGIAS HÍBRIDAS UTILIZADAS POR MARRUECOS HACIA CEUTA Y MELILLA	35
5.4.1	INVERSIÓN MILITAR DE MARRUECOS	37
6	NECESIDAD DE UNA RESPUESTA DE ESPAÑA Y DE LA UNIÓN EUROPEA	39
6.1	ACTUALIDAD: JORNADAS SOBRE EL FUTURO DE EUROPA	39
6.2	REFUERZO DE LAS FRONTERAS: FRONTEX, SIVE Y OTAN	40
6.3	DESARROLLO ECONÓMICO DE CEUTA Y MELILLA AL MARGEN DE MARRUECOS	41
6.3.1	CAMBIOS NECESARIOS EN CEUTA	42
6.3.2	CAMBIOS NECESARIOS EN MELILLA	42
7	CONCLUSIONES	45
	BIBLIOGRAFÍA	46

RESUMEN EJECUTIVO

El informe se articula en cinco puntos. Los dos primeros, Ceuta y Melilla, ponen en contexto a ambas ciudades, tanto geográficamente, detallando sus fronteras terrestres y marítimas, como histórica y demográficamente. El punto tercero pone sobre la mesa los dos grandes debates de este informe: si es adecuada o no, y qué hay que tener en cuenta sobre la excepcionalidad de Ceuta y Melilla en el espacio Schengen, y la entrada de estas en la Unión Aduanera.

Los puntos cuarto y quinto describen la Presión de marruecos y sus actuaciones sobre Ceuta y Melilla, y la necesidad de una respuesta de España y de la Unión Europea respectivamente. El punto cuarto explicará los problemas que causa Marruecos en estas Ciudades Autónomas, y entre ellos se mencionará la

presión migratoria, la asfixia económica, la zona gris y las estrategias híbridas realizadas por Marruecos, a la vez que se mencionará el desarrollo que este país está realizando desde los últimos años y cómo afecta a las posiciones españolas. En cuanto al quinto punto, en clave más actual se comentarán las conclusiones obtenidas de las jornadas sobre el futuro de Europa, las posibles acciones en para el refuerzo fronterizo, y el necesario desarrollo económico de estas ciudades al margen de Marruecos que se deben realizar a través de estrategias y planes, además de las acciones que ya se están llevando a cabo.

PALABRAS CLAVE

Ceuta, Melilla, Unión Europea, España, Espacio Schengen, Unión Aduanera, migración, migración irregular, OTAN, SIVE, FRONTEX, fronteras, zona gris.

INTRODUCCIÓN

Ceuta y Melilla están sufriendo, especialmente tras la pandemia del COVID-19, graves complicaciones que han alcanzado una situación insostenible. Lo que antiguamente sirvió para proteger a estas ciudades y perseverar sus relaciones amistosas y comerciales con Marruecos, hoy son medidas que no benefician a las Ciudades Autónomas españolas y por ello, han de ser revisadas. Tanto España como la Unión Europea a la que pertenecen deben responder ante la situación de desprotección de ambas, y ante los problemas y necesidades a los que tienen que hacer frente y no pueden, bien por falta de medios, bien por falta de competencias, o de ambas normalmente.

Tradicionalmente, las relaciones entre España y Marruecos se han tratado de manera bilateral, es decir, solo entre ambos países. En cambio, hoy en día, dado el aumento de las tensiones y la globalización, es necesaria una respuesta multilateral y una postura y concienciación de la Unión Europea hacia estos territorios, que han de reconocerlos como relevantes y como única frontera terrestre con África de la Unión Europea.

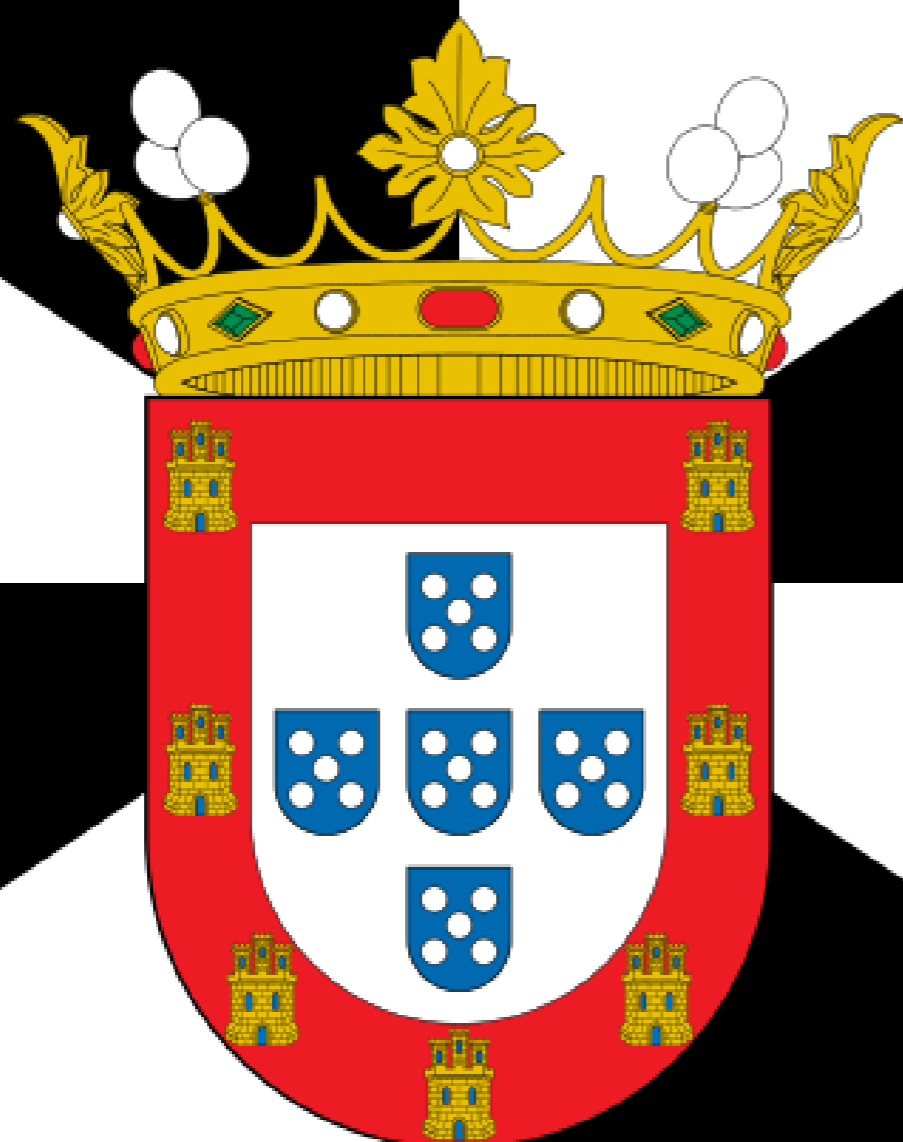
Este informe pretende mostrar la situación actual de estas ciudades puestas en perspectiva, para que, de esta manera, se pueda entender el contexto en el que se encuentran y entender las posibilidades de estos territorios de manera que se pueda elaborar una respuesta en clave nacional y europea, que sea inminente, y que es necesaria.

Más allá de los problemas que sufren hoy en día, Ceuta y Melilla cuentan con grandes, y diferentes, beneficios estratégicos que se podrían utilizar, tanto para el impulso de ambas, como para determinados planes nacionales o internacionales que aprovechen sus excepciones.

Asimismo, además de animar a los lectores a considerar Ceuta y Melilla como posiciones valiosas de España y la Unión Europea, esta es también una llamada a la acción y a la reflexión. Se necesitan considerar diferentes temas que afectan precisamente a esas excepciones. La potencial entrada en el espacio Schengen o en la Unión Aduanera son puntos clave de este informe, así como la protección frente a la inmigración ilegal y las estrategias híbridas que sufren estas ciudades.

Para lograr una reflexión adecuada y unas decisiones acertadas se necesita, ciertamente, mucho estudio y un gran nivel de investigación e información. El Gobierno de España está comenzando a dar sus primeros pasos hacia esta recopilación informativa. Posteriormente, será pieza clave la elaboración de un detallado plan de acción y por último, se necesitarán medios y acierto en la ejecución de las actuaciones. Sin embargo, al ser la llamada a la colaboración y, sobre todo, a la implicación, la esencia de este informe difícilmente será posible que un mal acierto se lleve a cabo, si realmente se transmite bien la importancia y relevancia de estas zonas para la Unión Europea.

CEUTA



LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Ceuta está situada sobre el istmo de la península de Almina que une el monte Hacho (204 metros sobre el nivel del mar) con las crestas de Sierra Bullónés, ocupando una posición envidiable en la boca del Estrecho de Gibraltar que le ha permitido históricamente a su puerto una intensa actividad, gozando entre otros títulos del de “gasolinera del

Estrecho” durante varias décadas del siglo XX. Dista 23 kilómetros de Algeciras, 38 de Tetuán y 75 de Tánger. Su extensión es de 18,5 kilómetros cuadrados y tiene ocho kilómetros de frontera terrestre con el Reino de Marruecos. Hablar de Ceuta obliga a asimilar a la ciudad las islas de Perejil y de Santa Catalina.¹

FRONTERA TERRESTRE

Sus fronteras han sido delimitadas a lo largo de la historia, a través de diferentes conflictos, ocupaciones o tratados, que veremos a lo largo del contexto histórico. Sin embargo, fue gracias al Tratado de paz y amistad entre Isabel II y Sidi-Mohamed firmado en Tetuán el 26 de abril de 1860 que se delimitaron las fronteras que conocemos hoy en día, ya que constituye el texto básico para la determinación de los límites actuales de Ceuta. Este tratado fue ratificado el 11 de mayo validando al mismo tiempo las estipulaciones del convenio anterior (del 24 de agosto de 1859 entre los mismos, en el que denotan los límites de Melilla). Consta de dieciséis artículos y uno secreto. Sus disposiciones guardan semejanza con las homologas en el Convenio de 1859. Así, establece la ampliación de los límites del campo de Ceuta, prevé una comisión de demarcación, la existencia de un campo neutral y la garantía de tropas regulares. Además de esto, el sultán reconoce la obligación de hacer respetar por sus propios

súbditos la competencia territorial reconocida por el Tratado, así como el derecho de España a adoptar las medidas de seguridad que juzgue adecuadas, se fija una reparación como gastos de guerra con la garantía de la ocupación de Tetuán, se acuerda la negociación de un nuevo tratado de comercio y la obligación de Marruecos de no ceder Tánger ni otro punto del Estrecho a una tercera potencia sin previo consentimiento de España.

El acta de demarcación de Ceuta se realizó el 17 de noviembre de 1860, conforme a lo previsto en el Tratado anterior de paz y amistad entre Isabel II y Sidi-Mohamed, y el acta de deslinde de 4 de abril del mismo año. Se trata de un documento realizado a doble columna en árabe y español y firmado por los comisionados de ambas partes. Este deslinde comprende ambas líneas del campo neutral y establece que ciertas aguas serán de aprovechamiento común de las poblaciones fronterizas².

¹ ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 11.

² REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. pp. 20; 22.

FRONTERA MARÍTIMA

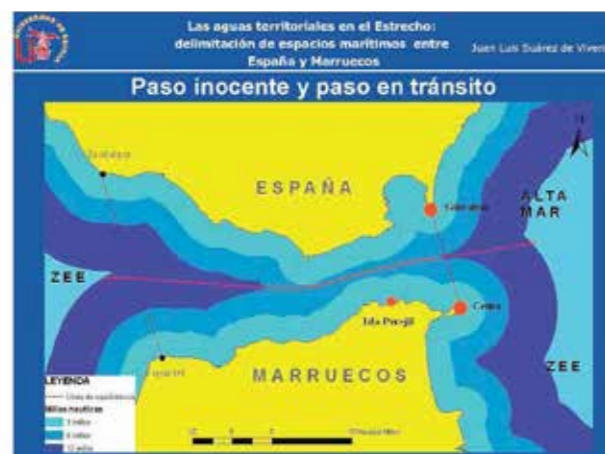
La dimensión marítima ha sido clave para ambas ciudades. Desde el siglo XI, Ceuta se convirtió en la última etapa africana del floreciente comercio caravanero transahariano, que transportaba desde el oro del Sudán hasta la preciada sal, lo cual contribuyó a su desarrollo económico -primer puerto de la zona- y cultural, a la vez que conservaba su siempre importante papel militar.

El título de “posición marítima” para Ceuta y Melilla, resulta, a diferencia de muchos otros nombres como “enclave”, una denominación con bastante acierto. El nombre las define como posiciones marítimas de un Estado, insertadas en la costa de otro³. Ocurre que, geográficamente, el límite marítimo predomina o es igual en extensión a la parte terrestre en ambas ciudades. Así en el caso de Ceuta, el límite marítimo constituye el 71,4% del total de sus límites, y en el de Melilla el 50% aproximadamente.

Además, los supuestos propios de la problemática de supervivencia de los enclaves no se dan aquí. Una característica del enclave es su fragilidad económica y, como consecuencia, la reivindicación o el ejercicio de un derecho de paso o de acceso, así como la posición dominante del Estado circunvecino, y la dependencia económica respecto al entorno terrestre. Tales supuestos no se han dado en Ceuta y Melilla porque los «enclaves marítimos» tienen asegurada la libertad de paso por principios básicos de Derecho

Internacional y constituyen una categoría muy diferente. En efecto, la comunicación entre Ceuta y Melilla no es por el interior sino por vía marítima y en constante contacto con el territorio peninsular. En ningún momento se ha suscitado la cuestión de un derecho de paso por el territorio marroquí para la comunicación entre ambas, como sería previsible en cuanto a enclaves⁴. El Observatorio de Ceuta y Melilla rechaza firmemente la denominación de “enclaves” a ambas ciudades, al igual que la de “colonias”.

Como fijó el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y se aplica a los estados ribereños y territorios españoles en África, por tanto, a Ceuta y Melilla, “Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”, según establece el artículo 3. Y podrá delimitar ese espacio dentro del marco territorial con estados limítrofes adyacentes o situados frente a frente, mientras la distancia entre las costas de estos no sea mayor de 24 millas, según el artículo 15. El convenio establece, además del mar territorial, otras zonas sobre las que el Estado tiene ciertos derechos exclusivos de explotación y exploración de recursos naturales (Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental)⁵. Lo ilustra de esta manera el Instituto de Estudios Ceutíes:



⁶ Fuente: J. L. SUÁREZ DE VIVERO. Instituto de Estudios Ceutíes.

Las aguas territoriales en el Estrecho: delimitación entre espacios marítimos entre España y Marruecos. (2020)

³ REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 42.

⁴ REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 6.

⁵ *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (1982)*.

⁶ SUÁREZ DE VIVERO J. L. (2020) Las aguas territoriales en el Estrecho: delimitación entre espacios marítimos entre España y Marruecos. *Instituto de Estudios Ceutíes*.

Marruecos estableció su mar territorial independientemente de estas plazas en 2020, como dicta el Convenio que tiene derecho a hacer cualquier estado. Sin embargo, esta premisa no es de correcta aplicación en este caso, ya que nace el conflicto que supone que estos territorios marítimos a los que tiene derecho un estado se solapen con

el territorio al que tiene derecho otro estado. Como veremos más adelante, esta decisión unilateral del Reino de Marruecos (que tomó sin consultar a España) no afecta legalmente a España, siendo el Derecho Internacional y, finalmente, el dictamen de las Naciones Unidas quienes determinen esta resolución⁷.

CONTEXTO HISTÓRICO Y DEMOGRÁFICO

Dada su posición estratégica, Ceuta siempre ha sido codiciada. Fue la Abyla de los fenicios durante su asentamiento en el siglo VII a. C., pero también ha pasado por las manos de cartagineses, romanos, vándalos, árabes y visigodos.⁸

Es necesario destacar entre ellas la etapa romana, ya que en este periodo se agregó a la diócesis de Hispania, incorporándola a la unidad peninsular que los romanos habían creado. Por aquel entonces Ceuta era dependiente de Cádiz y será durante la época visigoda la capital de la Hispania Transfretana.⁹

Esta conexión entre Ceuta y la península continuará durante el dominio de Al-Ándalus. En el año 711, grupos provenientes de Oriente y del Norte de África (árabes, sirios y bereberes), de religión musulmana, al mando de Tarik, derrotaron al rey visigodo Don Rodrigo en la batalla de Guadalete. Empezó así la dominación árabe de la Península Ibérica¹⁰ que se prolongaría durante ocho siglos, hasta 1492, momento en que el último rey nazarí rindió Granada a los Reyes Católicos.

La conquista fue rápida; en menos de ocho años conquistaron toda Hispania a excepción de una pequeña franja en el Norte de la Península, donde los núcleos de resistencia dieron lugar a los reinos cristianos peninsulares, que fueron recortando progresivamente el espacio musulmán. España se islamizó, su nombre fue Al-Andalus, adoptó en gran parte las costumbres, la cultura y la lengua del invasor y esa influencia jugó un importante papel en su

evolución histórica.¹¹

Desde el siglo XI, Ceuta se convirtió en la última etapa africana del floreciente comercio caravanero transahariano, lo cual contribuyó a su desarrollo económico y cultural. En 1083 fue tomada por los almorávides que tres años después, vencieron a los cristianos en el entonces emirato de Badajoz. Ceuta fue el principal punto de apoyo tanto para la invasión almorávide como para la almohade.

Entre los siglos XII y XIII, la rivalidad entre los reinos de Granada y de Fez generó en diversos vacíos de poder le permitieron a Ceuta comportarse como un actor en solitario. En ese tiempo, llegaron a la ciudad comerciantes genoveses, pisanos, marselleses, catalanes, venecianos y de otros orígenes mediterráneos.

En 1309 ocupó la ciudad Jaime II de Aragón, quien ayudaba al rey de Fez a arrebatar Ceuta de manos granadinas, y en 1362 Pedro I de Castilla ayudó desde Ceuta a uno de los príncipes benimerines en su lucha por el trono de Fez.

En 1415 se inició una etapa histórica relevante para la ciudad, con el rey Juan I de Portugal como gobernador, que procedió a la toma portuguesa de la ciudad durante la Reconquista, en nombre de toda la Cristiandad. A partir entonces se dejaba atrás el período de dominación musulmana de Ceuta iniciado a principios del siglo VIII. Como consecuencia del proceso de reconquista, los reinos musulmanes de

⁷ ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 25.

⁸ LERÍA Y ORTIZ DE SARACHO M. Y LÓPEZ ANGLADA L. (1991). Ceuta y Melilla en la polémica.

⁹ ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 11.

¹⁰ PRADO, J. A. M. (1859). *Historia de la Plaza de Ceuta...* Nieto. p. 8.

¹¹ Lillo, E. T. *La invasión árabe. Los árabes y el elemento árabe en español*. Biblioteca Virtual, Miguel de Cervantes. p. 2.

Málaga y de Granada se vieron aislados.¹² Con el Tratado de Tordesillas entre los Reyes Católicos y Juan II de Portugal, se establecía un reparto de las tierras, incluidas el norte de África.

En 1580, se unieron coronas de España y de Portugal, en la figura del rey Felipe, que fue nombrado I de Portugal y II de Castilla, quien pasó a tomar posesión de Ceuta. Tras la unión de las dos coronas en Felipe I de Portugal y II de Castilla, Ceuta depende de Portugal, aunque todos los pertrechos se les suministran por la Corona de Castilla; desde ese momento, Ceuta abrió sus puertas a muchos españoles de la baja Andalucía que se asentaron en ella, lo que en 1640 precipita la decantación hacia su rey legítimo¹³. En 1640 las dos coronas volvieron a separarse, y los nobles de Ceuta, tomaron el palacio del gobernador defendiendo su permanencia en España. Desde ese momento, Felipe IV le concedió a Ceuta el título de “Fidelísima Ciudad”, que ostenta junto con el título de “Siempre Noble y Leal” hasta el día de hoy. La españolidad de Ceuta sería confirmada por el Tratado de Lisboa de 13 de febrero de 1668.

La inquebrantable voluntad española de proteger Ceuta se vería puesta a prueba de nuevo frente a varios ataques producidos entre 1728 y 1732 más otro posterior en 1757. Mohamed III, firmó con la España de Carlos III en 1767 en Marrakech el primer Tratado de Paz y Comercio entre ambos reinos que reconocía la españolidad de Ceuta y, 15 años después, en 1782, un acuerdo entre ambos permitía la ampliación de los límites de la ciudad. Dicha confirmación de límites se reforzaría con acuerdos posteriores en 1785 y en 1789.

Estos serían violados por los marroquíes que, entre 1790 y 1791, asediaron durante 14 meses la ciudad. Por un tratado posterior, firmado en Mequinez en 1799, el sultán se obligaba a respetar los límites de Ceuta. Dicho tratado renovaba el anterior firmado en 1767 y el acuerdo posterior de 1782 acerca de “los lindes del campo de Ceuta y la extensión de los pastos para los rebaños de esta Plaza”. Décadas después, otro tratado, firmado en Larache de 1845, obligaba también al sultán a respetar los mencionados límites.

El siglo XIX sería crucial para la consolidación de Ceuta. En agosto de 1859 el ataque de las tribus Anyera contra Ceuta dio origen a la guerra hispano-marroquí, que acabaría con el Tratado de Paz y Amistad de Wad Ras o de Tetuán, de 26 de abril de 1860, que fijó los límites actuales de la ciudad, pues con el fin de la Guerra de África dicho tratado permitía a España ocupar los territorios extramuros, el conocido como Campo Exterior ceutí hasta las alturas de la Sierra Bullónés. El Tratado de 1860 supuso la confirmación marroquí más firme del reconocimiento oficial de la españolidad de la ciudad de Ceuta, y también de la de Melilla, así como la aceptación por el sultán de la extensión de sus límites más allá de sus murallas “a perpetuidad y en plena soberanía de España”, sirviendo para fijar el marco jurídico que permitió crear las Comisiones Mixtas de Demarcación que, para el caso de Ceuta, establecieron sus límites el 17 de noviembre de 1860.

El 18 de mayo de 1863 un decreto de la reina Isabel II declaraba puertos francos Ceuta, Melilla y las Islas Chafarinas, un gran incentivo para incrementar su poblamiento, y la Convención Hispano-Marroquí de Fez de 31 de julio de 1866 establecía servicio de aduanas en las fronteras de Ceuta y de Melilla. El Código Civil de 1889 preveía su aplicación a los ciudadanos de todos los territorios españoles situados en el norte de África, algo ilustrativo de su españolidad si tenemos en cuenta que no se aplicaba en cambio a los españoles viviendo en las colonias de Ultramar¹⁴.

Tras la continuación de conflictos por las tribus rifeñas se llega al Protectorado Hispano-francés “Protectorado español en Marruecos por Convenio de 27 de noviembre de 1912” que delimita dos zonas geográficas, la norte y la sur. La zona norte con el Rif, comparte su frontera norte con la frontera sur de Ceuta. Tetuán era la capital del protectorado español, y esto aumentó su interdependencia y vinculación con Ceuta, quitándose relevancia al elemento fronterizo y causando un confucionismo limítrofe.

Este protectorado coincidía en su frontera sur con el Sáhara español, actualmente llamado Sahara

Occidental y ocupado en su mayoría por Marruecos. La soberanía de este territorio es un tema conflictivo, e importante para la Unión Europea que debatiremos más adelante.

Durante el Protectorado (1912 – 1956) la frontera se difumina y se sientan las bases de una interdependencia con el territorio circunvecino. Se acordó la dotación de organización jurídica propia para la comunidad musulmana reconociendo en Ceuta la autoridad de un caíd y un imán bajo la dependencia directa del Jalifa residente en Tetuán. La vinculación administrativa de ciertos organismos de Ceuta a los de Tetuán, durante el Protectorado, fue un error desde el punto de vista de la frontera. Dio lugar a un confucionismo que aún persiste en parte. Esta circunstancia se produjo igualmente en Melilla.

En la época presente la virtualidad fronteriza de Ceuta se ha restablecido. A partir de 1956 la frontera tiene las características que derivan de la naturaleza eminentemente mercantil de la plaza.

Las cifras de entrada y salida de viajeros rondan los seis millones anuales. Se ha continuado la práctica iniciada por el R. Decreto de Isabel II en 1863 al constituir a Ceuta en puerto franco. Esa disposición ha sido desarrollada por Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se define el concepto de «territorio franco».¹⁵

En 1965 se pone fin al régimen de protectorado que comenzó en 1912, y, mediante una declaración conjunta hispano-marroquí, se reconoce la independencia de Marruecos y la plena soberanía del Sultán Mohamed V. España se compromete a hacer efectivo el respeto a la unidad territorial del imperio, que garantizan los Tratados internacionales.

La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 supone que Ceuta y Melilla queden dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario con excepción de lo relativo a la Unión Aduanera, a las Políticas Agrícola, Pesquera y Comercial y al Impuesto sobre el Valor Añadido

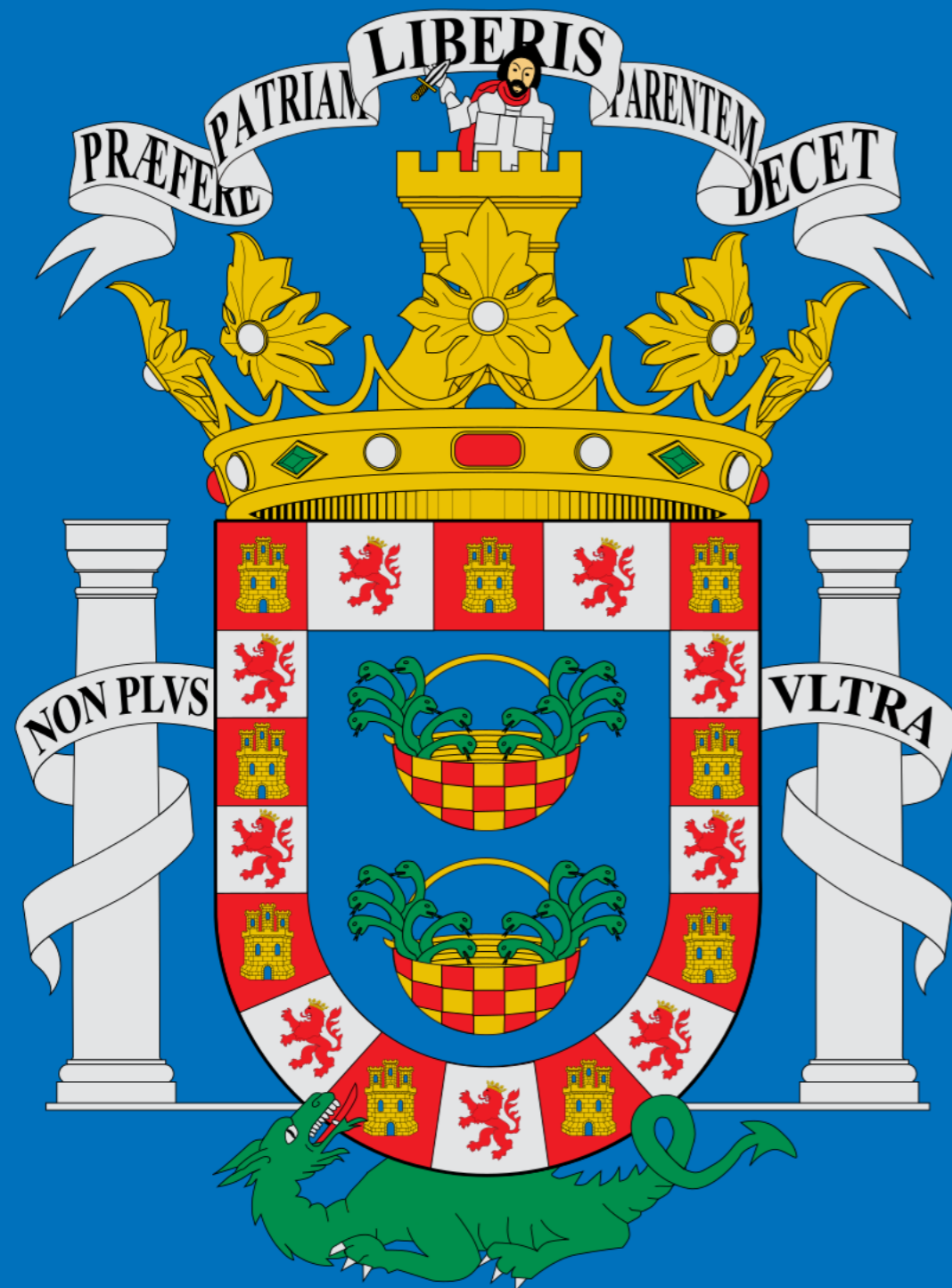
12 ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 13.

13 PÉREZ, J. Á. M. (2011). Tesis doctoral. Publicaciones de historia militar: Ceuta y su entorno geoestratégico. *Universidad de León*.

14 ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 14.

15 REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 14.

MELILLA



LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

La Rusadir fundada por los fenicios en el siglo VII antes de Cristo y ya citada por Ptolomeo está situada al sureste de la pequeña península de Tres Forcas, ocupa parte de la llanura comprendida entre la punta de Rostrogordo, Mar Chica y Monte Gurugú (del que está al norte). Su extensión es de 12,3 kilómetros cuadrados, sus fronteras marítimas al norte y este son

de 9 km y tiene 10 kilómetros de frontera terrestre con Marruecos. Dista 128 millas náuticas de Ceuta, 114 de Málaga y 97 de Almería. Por tierra dista 14 kilómetros de Nador y 153 kilómetros de Uxda, en la frontera con Argelia.¹⁶ Está atravesada por el barranco de Río de Oro que procedente de las estribaciones del Rif da lugar a una vega fértil y desemboca en el puerto¹⁷.

FRONTERAS TERRESTRES

Sus fronteras definitivas se formalizaron en el Convenio del 24 de agosto de 1859 entre Isabel II y S.M Muley Abderrahman celebrado en Tetuán. Este tratado fue firmado por los plenipotenciarios de ambos países, pero no se llegó a ratificar debido a una serie de acontecimientos adversos repentinos, como fueron algunas hostilidades en Ceuta el 11 de agosto, la muerte del sultán el 29 del mismo mes y la declaración de guerra el 22 de octubre. Sus efectos, sin embargo, fueron operativos a partir del 26 de mayo del año siguiente a tenor de lo previsto en el tratado de paz de 1860. Este convenio constituye el texto básico de la delimitación de Melilla. Amplia los límites de la plaza para contribuir a su seguridad, remite su alcance al acta de demarcación que tendrá el valor de norma convencional y establece la configuración de un campo neutral y la presencia en sus proximidades de tropas adictas al sultán.

Esta última medida tiene como fin «hacer respetar los derechos de la España y favorecer eficazmente la libre entrada en dichas plazas de los víveres y refrescos necesarios.

El 26 de abril de 1860 se firmó el Tratado de paz y amistad entre Isabel II y Sidi-Mohamed en Tetuán y fue entonces cuando se ratificó, el 11 de mayo, las estipulaciones del convenio de 1859, así como se ratificaron también en este tratado las fronteras de Ceuta. Sin embargo, el acta de demarcación de los nuevos límites de Melilla y su campo neutral se publicó el 26 de junio de 1862. Consistía en un documento firmado en español y en árabe en Tánger, por dos comisionados españoles y cuatro marroquíes. Este acta constituyó la ejecución del Convenio de 1859 en materia de límites de Melilla y recoge la operación de demarcación de la línea fronteriza con grandes estacas provisionales, así como la delimitación de la línea exterior del campo neutral.

¹⁶ ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 21.

¹⁷ REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 15.

FRONTERAS MARÍTIMAS

Las fronteras marítimas de Melilla resultaron pieza clave como vía de escape y de suministro, en contacto con la península, para su defensa y abastecimiento durante las múltiples batallas que se libraron en su territorio, o ataques que sufrieron por parte de las tribus habitantes en territorios cercanos¹⁸. Fue importante como salida marítima del reino de Fez, como por sus salinas de la Mar Chica. A su vez, los piratas berberiscos también utilizaban las aguas de la Mar Chica para sus ataques a la península antes de la conquista en 1497.

Sus fronteras marítimas al norte y este son de 9 km y son terrestres al oeste y al sur en otros 9 km¹⁹. Como sucede en el caso de Ceuta, las fronteras marítimas de Melilla se reconocen por el Derecho internacional

mediante el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que otorga a los estados ribereños un mar territorial de hasta 12 millas, de espacio marítimo como mar territorial, que podrá ser delimitado con los estados limítrofes que se encuentran frente a frente o adyacentes en el caso de que la distancia entre dichos estados sea menor de 24 millas.

Marruecos también ha trazado su mar territorial sin tener en cuenta a Melilla, pero como se mencionó, previamente, es un acto interno y el mar territorial de Melilla se reconoce y ampara en el Derecho internacional como en el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982).²⁰

CONTEXTO HISTÓRICO Y DEMOGRÁFICO

En la época de dominio árabe y sin tener la importancia que tenía Ceuta como clave en la comunicación entre rutas transaharianas y la Península Ibérica y el resto de Europa, Melilla fue importante por su dimensión marítima como salida del reino de Fez, mencionado previamente, pero su estabilidad ya entonces dependía en buena medida de la capacidad de las autoridades para frenar el espíritu levantisco de las tribus rifeñas. Este último sería en términos históricos un importante lastre para el despegue y el florecimiento de Melilla unido ello a la posición geográfica más desventajosa en relación con Ceuta.²¹

Fundada por los fenicios con el nombre de Rusadir, fue ocupada sucesivamente por romanos, cartagineses, vándalos y berberiscos. Estos, al parecer, le dieron el nombre de Mlila.²² En la época de dominio árabe Melilla era importante tanto como salida marítima del reino de Fez como por sus salinas de la Mar Chica, pero su estabilidad ya entonces

dependía de la capacidad de las autoridades locales para frenar el espíritu levantisco de las tribus rifeñas. Melilla era con frecuencia campo de batalla de los enfrentamientos entre los sultanes de Tremecén y Fez, situación que continuó durante el siglo XV.²³

Melilla estaba a comienzos del siglo XIV en el epicentro de las tensiones entre los reinos hispánicos, pues el Tratado de Monteagudo, firmado en 1291 en la localidad soriana de Monteagudo de las Vicarías por Enrique IV de Castilla y por Juan II de Aragón, fijaba el río Muluya, el que establece hoy frontera natural entre Marruecos y Argelia y en cuyas proximidades se encuentran las Islas Chafarinas como el límite entre sus zonas de influencia en la costa africana.

La presencia de España tenía su fundamento en el interés de estos territorios como frontera marítima, y solo esporádicamente ha utilizado estos territorios africanos como medio de expansión hacia el interior continental africano. Por ello después de

la reconquista en 1492 el secretario de los Reyes Católicos Hernando de Zafra fue comisionado para planificar la operación.

En 1496 encargaron la ejecución de la conquista a Don Juan de Guzmán, Duque de Medina Sidonia, obteniendo la orden para la ocupación de Melilla que envió una expedición con Don Pedro de Estopiñán al mando de 5.000 soldados, que tomaron Melilla en 1497 la fortificaron, haciéndola inexpugnable para los habitantes de sus alrededores.

Sin embargo, ya en 1494, mediante el Tratado de Tordesillas, melilla había pasado de ser zona portuguesa a hispano-aragonesa, bajo la corona española. La ciudad de Melilla, al igual que Ceuta, sería también objeto de ataques varios de tribus vecinas y posteriormente del emergente poder marroquí, aunque tampoco pudo ser nunca conquistada²⁴ Las relaciones de hostilidad han sido locales, típicamente fronterizas.

En su mayor parte fueron consecuencia del rechazo de las poblaciones bereberes circundantes hacia las plazas unido a la insumisión al Sultán (Es-siblá). No son, salvo excepciones, consecuencia de una situación de conflicto entre los titulares de las competencias territoriales definidas por la frontera y son la causa también de la reacción defensiva y localizada con que responde España a los ataques, ya que Melilla ha sido atacada veces innumerables.

Entre los más importantes en 1564, 1678, 1727, el llamado asedio de los 100 días en 1774. En 1799 el sultán reconocería (en relación con Melilla y con la insumisión de las tribus rifeñas) el derecho de los españoles a utilizar sus cañones para defender la ciudad de sus ataques²⁵.

La soberanía española sobre Melilla fue reconocida por el Tratado de 24 de agosto de 1859 entre Isabel II y S.M Muley Abderrahman celebrado en Tetuán, y volvió a ser ratificada en el mismo documento de ratificación de la Paz de Tetuán o de Wad Ras del año siguiente. Documento de importancia capital tanto

para Melilla como para Ceuta. Se ensanchaban los límites de Melilla, se establecía una zona neutral y el sultán se comprometía a tomar diversas medidas para mantener “la buena armonía”.

Dicha Paz de Tetuán posibilitó el desarrollo ciudadano de Melilla, el cual se vio favorecido por el descubrimiento de minas de plomo y hierro en Beni Bu Iffur, a tan sólo 30 kilómetros de Melilla en las cercanas montañas del Rif. La firma de este Tratado permitió el diseño del Campo Exterior de Melilla, pero su fijación y mantenimiento fueron más problemáticas, ya que la población rifeña cuestionaba la decisión del sultán. Así, se colocaron 18 hitos fronterizos, a pesar de la resistencia de los rifeños, en aplicación del Acuerdo de Límites de 14 de noviembre de 1863. Dichos límites habían sido establecidos según el alcance del cañón de 24 libras conocido como El Caminante, situado en el fuerte llamado de Victoria Grande.

Los frecuentes asedios fueron resistidos gracias a la naturaleza o proyección marítima de las plazas que les ha permitido mantener contacto directo con el territorio peninsular y recibir ayudas y suministros. Por ello este proceso de delimitación está presidido más por el deseo de alcanzar unas fronteras seguras, que por el de resolver diferencias de carácter territorial específicas o por el deseo de una mayor precisión en la tarea demarcatoria.²⁶

Las poblaciones rifeñas de los alrededores volvieron a realizar escaramuzas en septiembre de 1871 y en 1890²⁷ atacaron el Campo Exterior de Melilla, viéndose obligado el sultán a intervenir en ambas ocasiones para, apagando los ataques, ajustarse a las cláusulas del Tratado. En conjunto se trataba de una agrupación de tribus muy celosas de su independencia, unidas por dos vínculos; uno religioso, y otro político que reposa en la tradición de un gobierno, el Makhzen, superpuesto a los poderes locales.

La guerra en Melilla es recurrente, tanto en el periodo de 1514-1767, posteriormente se firmó el tratado de Aranjuez, en 1780, que abrió un periodo de calma, pero

18 REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 18.

19 REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 15.

20 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 31.

21 UBIETO ARTETA, Agustín: “Zonas de influencia en el norte de África”, en AA.VV.: Cómo se formó Aragón, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1982.

22 REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 15.

23 ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 21; 25.

24 ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 21; 25.

25 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 20.

26 Remacha, J. R. (1994). *Las fronteras de Ceuta y Melilla*. Universidad de Navarra. p. 18.

27 ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 24.

durante el s.XIX volvió la inseguridad fronteriza debido a actos de piratería próximos a sus aguas. Por ello, logra un principio de demarcación en 1862 con la ampliación de su campo exterior y que se logró junto con la ampliación del campo de Ceuta. A diferencia de la otra plaza, Melilla tuvo que recurrir a un segundo convenio y varias intervenciones de las tropas del sultán para hacer cumplir lo pactado²⁸. Entre 1893 y 1894, la denominada “guerra de Margallo”; entre 1909 y 1910, la Segunda Guerra de Melilla; y, entre 1911 y 1926, la Guerra del Rif, con páginas trágicas como las vividas en 1921.

La guerra librada entre 1909 y 1910 llevó al Gobierno a llamar a filas a los reservistas y el desastre de Annual de 21 de julio de 1921 dejó prácticamente sin defensas a Melilla. Desde 1845, Melilla fue gobernada por una Junta Municipal que en 1879 tomó el nombre de Junta de Arbitrios, y sus miembros eran militares y la ciudad de Melilla dependía del Ministerio de la Guerra a través de la Capitanía General de Granada.

Sin embargo, desde 1927 su órgano de gobierno volvería a denominarse Junta Municipal y en 1930 recuperaría Ayuntamiento propio²⁹.

Se puede entender que la pacificación de su zona fronteriza se alcanza gracias al Protectorado hispano-francés, que se instaló en 1912 pero cuyas negociaciones se iniciaron bastante antes. En 1904 Gran Bretaña aceptó reconocer a Francia un derecho de intervención en Marruecos y posteriormente España y Francia acordaron dividir el país en dos zonas de influencia. La administración del país pasaba a manos extranjeras, pero se mantenía la titularidad del Sultán y su autoridad religiosa sobre todo el territorio en conjunto. Tales acuerdos fueron respaldados por el Acta General de Algeciras de 1906, ratificada por el Sultán bajo presión de las potencias europeas.

4

CONTEXTO POLÍTICO DE CEUTA Y MELILLA

CEUTA Y MELILLA COMO CIUDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA

El régimen de Franco, que llegó a su fin en el año 1975 había dejado a Ceuta y Melilla como Plazas de Soberanía, fuera del ordenamiento provincial pero unidas administrativamente a las provincias de Cádiz y Almería.

El día 27 de agosto de 1977 se reunió en Torremolinos un Congreso para la constitución de la Asamblea de parlamentarios andaluces, lo que sería en órgano preautonómico de Andalucía Ceuta y Melilla son consideradas por muchos, por su historia y el origen mayoritario de su población, como ciudades andaluzas. En aquella reunión se decidió no incluir a Ceuta y Melilla en la futura Comunidad autónoma de Andalucía, dando paso, de este modo, a la búsqueda de una solución para las dos ciudades en el futuro mapa autonómico³⁰.

La Constitución de 1978 estableció el camino para que, a partir de las «nacionalidades y regiones», se constituyeran las Comunidades Autónomas. El texto constitucional no obligaba a que todas y cada una de las provincias se organizaran en comunidades, pero lo cierto es que, en un plazo de apenas tres años, todo el territorio nacional, a partir de las provincias, siguió el camino de las conocidas como «nacionalidades históricas» o comunidades autónomas históricas: Cataluña, País Vasco y Galicia, cuyos estatutos de autonomía aprobados durante

la II República les concedieron un camino sencillo para aprobar su nueva política autonómica, cuyos nuevos estatutos se aprobaron entre 1980 y 81. Altas competencias tuvo también Andalucía (aprobado en el 1982) y la Comunidad Foral de Navarra. El resto de las Comunidades Autónomas se iniciaron con estatutos de un nivel competencial inferior, que fueron aprobados entre 1982 y 1983.³¹

Ceuta y Melilla se convirtieron en Ciudades Autónomas en 1995, con sus respectivos estatutos autonómicos, completándose así el «mapa autonómico» del Estado. La necesidad de establecer una denominación para estos territorios nace de la variedad de nombres que ha tenido a lo largo de la historia, algunos adecuados como presidios o plazas de soberanía y otros sumamente erróneos como colonias o enclaves³².

El resultado de la [Ley Orgánica 2/1995](#), de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, y la [Ley Orgánica 1/1995](#) de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, es la configuración de un ente territorial peculiar de carácter autonómico (la Ciudad Autónoma), o una nueva entidad en la estructura organizativa del Estado; una especie de tercer género entre las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales³³, en el que queda subsumido, sin desaparecer, el ente municipal preexistente.

28 REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. p. 16.

29 ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 25.

30 GARCÍA FLÓREZ, D. (1997). *CEUTA Y MELILLA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL*.

31 Instituto Geográfico Nacional & Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. (2021). *Formación de las Comunidades y Ciudades Autónomas*.

32 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 14.

33 [Constitución Española](#). (1995). Sinopsis del Estatuto de Ceuta (ciudad autónoma).

Es por ello que la Asamblea, además de la propia, tiene asignadas las atribuciones que corresponden al Pleno de los Ayuntamientos, los miembros de la Asamblea o Diputados Locales ostenten también la condición de Concejales y el Presidente de la Ciudad la condición de Alcalde. Un ente de naturaleza jurídica singular que en determinados aspectos se asemeja a las CC.AA. (potestad de autoorganización, un considerable grupo de competencias de carácter autonómico, el nombramiento del Presidente por el Rey, la facultad de iniciativa legislativa) diferenciándose en otros (ausencia de capacidad legislativa- la Asamblea dispone de potestad normativa reglamentaria-, falta de capacidad para

designar Senador autonómico y de legitimación ante el TC) y que tiene atribuidas, además, todas las competencias propias de los Ayuntamientos así como las que ejercen las Diputaciones Provinciales³⁴.

Sin embargo, no se denotará la diferente caracterización de ambas solo en la condición de ciudad o comunidad por no estar en la península. Como veremos más adelante, la separación de estos territorios marcará una línea, que con bastantes dudas y debates se consiguió o no delimitar, como pasa actualmente con la excepción de espacio Schengen o la potencial cobertura bajo el paraguas de la OTAN.

CEUTA Y MELILLA COMO FRONTERA SUR DE EUROPA Y ÚNICA FRONTERA TERRESTRE CON ÁFRICA

ESPACIO SCHENGEN, CUESTIONES SOBRE LA EXCLUSIÓN DE AMBAS PLAZAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El Espacio Schengen es el conjunto de territorios de los Estados a los que se aplican plenamente las disposiciones relativas a la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores y circulación de personas. Dicho espacio alberga a más de 420 millones de personas. España se adhirió el 19 de junio de 1990 y actualmente dicho espacio está formado por 26 países distintos: España, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

Dicha supresión de fronteras ha pasado a formar parte del modo de vida europeo y han construido su vida en torno a libertades ofrecidas por dicho Espacio pues, según datos de la Unión Europea, casi 1,7 millones de personas residen en un Estado Schengen y trabajan en otro. También resulta sorprendente que un total de 3,5 millones de personas se desplazan cada día de un Estado a otro de la zona Schengen.

Como se puede apreciar, Ceuta y Melilla no forman parte del Espacio Schengen, esto es debido a que España introdujo una excepción cuando se adhirió a dicho convenio. En un inicio, el mencionado convenio era extracomunitario, si bien este fue concluido por los precitados Estados comunitarios, pero no por todos, aunque después se haya comunitarizado.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, la finalidad principal del convenio es la supresión de los controles en las fronteras comunes. En su artículo 2.1 establece que *“las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas”*³⁵. En su apartado segundo, establece una excepción alegando que *“(…) cuando lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles nacionales adaptados a la situación. Si el orden público o la seguridad nacional exigieran una acción inmediata, la parte contratante de que se trata adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás partes contratantes”*³⁶.

Lo que sucede con Ceuta y Melilla es que en el momento en el que España se adhirió al Convenio de “Aplicación” del Acuerdo de Schengen³⁷ realizó ciertas declaraciones que afectaban a ambas ciudades. En la primera, la “Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla”, se manifiesta, en primer lugar, que *“seguirán aplicándose por parte de España los controles actualmente existentes para mercancías y viajeros procedentes de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero de la Comunidad Económica Europea (...); además, se expone que “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”; también, “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) (...). Cabe añadir que “los intereses de las otras partes contratantes serán tomados en cuenta”; y, finalmente, se dice que “España mantendrá controles de identidad y de documentos en las conexiones marítimas y aéreas, 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 el momento del control de pasaportes en la frontera exterior. Y con este mismo fin, España mantendrá también controles sobre los vuelos interiores y sobre las conexiones regulares por transbordador que salgan de Ceuta y Melilla con destino a otro Estado parte del convenio”*.

De lo expuesto anteriormente, cabe mencionar que estas disposiciones pueden resultar un tanto engañosas, ello es debido a la situación fáctica de la zona. A consecuencia de la exención de visado, la permeabilidad de la frontera se traduce en un notable aumento de las medidas de seguridad adicionales al paso de viajeros. Lo mismo sucede con las salidas

de viajeros hacia la Península, tanto de forma aérea como marítima, ya que los controles se ven reforzados en materia documental, en el resguardo fiscal y en términos de seguridad.

Cada año un total de 25 millones de personas han atravesado dicha zona, hasta el cierre de fronteras que tuvo lugar en otoño de 2020. Dicha decisión no fue comunicada a España, ya que no se reconocía la soberanía sobre ambas plazas. Con motivo del coronavirus, dichas ciudades decidieron blindarse³⁸ (y continuarán, por lo menos, hasta el 31 de diciembre de 2021), suspendiendo tanto los vuelos como el tráfico marítimo entre España y Marruecos, exceptuando todo lo relacionado con mercancías. Es cierto que dicha suspensión afectó a países como Argelia e Italia, pero no se extendió a otros países como Francia.

Las medidas tomadas para intentar frenar la expansión del virus provocaron consecuencias negativas en ambos países, principalmente afectó a Melilla, ya que el denominado “contrabando” de mercancías era un elemento neurálgico para la economía de la zona marroquí. En cambio, dichas consecuencias fueron más leves en Ceuta, debido a que Marruecos ya puso fin al “contrabando” con esta plaza el 7 de octubre de 2019, sumiendo así en una especie de crisis a la zona de Tetuán.

Como se puede apreciar, las complejas relaciones comerciales con Marruecos, han dado lugar a que personas como Juan Jesús Vivas, presidente de la ciudad autónoma de Ceuta, reclamen la apertura de las sendas de su incorporación al Espacio Schengen. Si bien es cierto que llevar dicha idea a la práctica no es algo sencillo dadas las características de la zona, tanto políticas como económicas y sociales. Estas fueron las razones por las que España las excluyó, con el fin de no molestar a Marruecos.

Para poder llevar esto a cabo, sería necesario convencer al Gobierno español para que dé un paso al frente, lo que pasa es que, actualmente, no lo

34 Constitución Española. (1995). Sinopsis del Estatuto de Melilla (ciudad autónoma).

35 EUR-LEX, Document 42000A0922 (02). Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes

36 EUR-LEX, Document 42000A0922 (02). Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual

de los controles en las fronteras comunes

37 EUR-Lex, Document 42000A0922 (04). Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985

38 Prórroga que se aprobó el 22 de julio de 2020 y se ha prorrogado “hasta las 24:00 horas del 31 de diciembre de 2021, sin perjuicio de su eventual modificación para responder a un cambio de circunstancias o a nuevas recomendaciones en el ámbito de la Unión Europea” en la actualización del 27/11/2021 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.

realizará³⁹. Un buen ejemplo de ello es la actitud adoptada por Sabrina Moh, delegada del Gobierno en Melilla, quien restó importancia al cierre de las fronteras de Melilla el pasado marzo por parte de Marruecos. *Sin embargo, con el cierre de fronteras por parte de Marruecos y las restricciones burocráticas y de otra índole que está adoptando el país vecino, habría que dejar por lo menos la cuestión abierta y ver si las relaciones fronterizas mejoran. De no ser así, la situación tendría que ser examinada con rigor y a la luz de todas las circunstancias pertinentes, con la finalidad de impedir que Marruecos las asfixie sin ninguna otra contrapartida*, apunta el Observatorio de Ceuta y Melilla⁴⁰.

Otro punto clave en materia fronteriza es el Reglamento (CE) 1931/2006 del Parlamento Europeo 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 Schengen⁴¹.

El artículo 16 del mencionado Reglamento excluye de forma expresa tanto a Ceuta como a Melilla respecto a la relación Schengen con Marruecos, ello conlleva que el paso fronterizo tendrá que regirse por acuerdos diferentes a los recogidos en el presente Reglamento.

En uno de sus considerandos se puede apreciar perfectamente la importancia de la dicha exclusión, pues establece que *“la Comunidad debe establecer los criterios y las condiciones que deben cumplirse a la hora de simplificar el cruce de las fronteras terrestres exteriores a residentes fronterizos en el marco del régimen de tráfico fronterizo menor. Tales criterios y condiciones deben garantizar un equilibrio entre, por una parte, la simplificación del cruce de fronteras a residentes fronterizos de buena fe que tienen razones legítimas para cruzar frecuentemente una frontera terrestre exterior y, por otra parte, la necesidad de prevenir la inmigración ilegal, así como las amenazas potenciales para la seguridad derivadas de las actividades delictivas”*.

Como se puede apreciar tanto Ceuta como Melilla son excluidos de forma explícita en la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS). Dicho considerando se ha de interpretar teniendo en cuenta los siguientes puntos clave: la gran presión que soportan los pasos fronterizos como consecuencia de las enormes diferencias de población, y las dependencias económicas en la llamada economía de subsistencia y en los servicios sociales que proporcionan ambas ciudades españolas.

Finalmente, es importante mencionar las propuestas que ha presentado la Comisión Europea que consisten en la creación de nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente. La finalidad subyacente en la actualización de estas normas es reforzar la gobernanza del espacio Schengen. Dichos cambios específicos que se han introducido buscan aportar una mayor flexibilidad para los Estados miembros a la hora de gestionar tanto la frontera exterior común de la UE como las fronteras interiores dentro del espacio Schengen. La actualización pretende garantizar que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores siga siendo una medida de último recurso⁴².

Además, fruto de las enseñanzas extraídas por la pandemia de COVID-19, estas normas introducen una serie de herramientas comunes que gestionen las fronteras exteriores de manera más eficiente en caso de crisis de salud pública. Otros temas que también se abordan en la mencionada actualización son todo lo relacionado con la instrumentalización de los migrantes y una propuesta paralela de medidas que los Estados miembros podrán adoptar en los ámbitos del asilo y el retorno en tales situaciones⁴³.

Las normas actualizadas permitirán al Consejo adoptar rápidamente normas vinculantes que establezcan restricciones temporales de viaje en las fronteras exteriores en caso de amenaza para la salud pública. Se concederán excepciones aplicables, por ejemplo, a los viajeros esenciales y a los ciudadanos y

residentes de la Unión⁴⁴. Con ello se busca garantizar una aplicación uniforme de las restricciones de viaje, en consonancia con la experiencia vivida en los últimos años.

Además, estas normas incluyen un nuevo mecanismo de salvaguardia de Schengen cuya finalidad es dar una respuesta común en las diferentes fronteras interiores, en aquellas situaciones que sean consideradas como una amenaza para la mayoría de los Estados miembros. Un buen ejemplo de ello son las amenazas relacionadas con la salud, la seguridad interior y el orden público. Este nuevo mecanismo no solo complementa las deficiencias existentes en las fronteras exteriores, sino que, además, autoriza por medio de una decisión del Consejo el control en las fronteras interiores en la mayoría de los Estados miembros. Todo ello siempre que exista una amenaza común, y con el fin de mitigar los efectos negativos de los controles.

Aquí subyace una idea relevante y es que la propuesta busca reforzar la seguridad del Espacio Schengen, aclarar las medidas con las que cuentan los Estados miembros para garantizar un alto nivel de seguridad y se incluye un paquete de cooperación policial cuya finalidad es reforzar tanto el intercambio de información como la cooperación policial operativa⁴⁵.

Como hemos mencionado previamente, estas nuevas normas buscan fomentar alternativas eficaces a los controles en las fronteras interiores. La propuesta presentada por la Comisión persigue fomentar el recurso a medidas alternativas a los controles en las fronteras interiores y velar por que, si resultan necesarios, los controles en las fronteras interiores sigan siendo una medida de último recurso⁴⁶.

En materia migratoria, las medidas principales propuestas son la lucha contra los movimientos no autorizados dentro del espacio Schengen. Estas tienen como finalidad abordar el fenómeno de un número constante pero relativamente pequeño de

movimientos no autorizados. Las nuevas normas propuestas por la Comisión plantean crear un nuevo procedimiento para hacerles frente durante las operaciones policiales conjuntas y permitirán a los Estados miembros revisar los acuerdos bilaterales de readmisión existentes o celebrar nuevos acuerdos entre ellos⁴⁷.

Esto no podría entenderse sin las medidas propuestas, y debería considerarse de forma conjunta con estas, en materia del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, y, de forma más específica, el marco vinculante de solidaridad y responsabilidad. Dicho pacto nace en respuesta a todos los problemas relacionados con la migración, tanto por la búsqueda de la seguridad de aquellas personas que buscan protección internacional o una vida mejor, como las preocupaciones existentes en los países en relación con las fronteras exteriores de la UE, principalmente en su preocupación por que las presiones migratorias puedan sobrepasar su capacidad y que busquen cierta ayuda y solidaridad por parte del resto de Estados. Ya que el sistema actual no funciona, la UE decidió buscar soluciones y creó un sistema de gestión de la inmigración previsible y fiable.

Ello consiste en la búsqueda de formas de mejorar la cooperación con los países de origen y tránsito, garantizar procedimientos efectivos, una integración lograda de los refugiados y el retorno de aquellos que no tienen derecho a quedarse⁴⁸. Parece evidente que no existe ninguna solución que logre satisfacer a todas las partes, si bien es cierto que, si se trabaja de forma unida y conjunta, la UE podrá alcanzar una solución común.

Es importante reiterar que la propuesta busca apoyar en todos los sentidos a los Estados miembros en la gestión de situaciones de instrumentalización de la migración. Estas nuevas normas no solo recogen la importancia del papel que desempeñan los Estados miembros en las fronteras exteriores, en nombre tanto de todos los Estados miembros como de la Unión en

39 CASTÁN PINOS, J. & Instituto de Estudios Ceutíes. (2014). La fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla. pp. 81; 82.

40 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 36; 38.

41 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 47; 48.

42 [European Commission. Press Corner. Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente](#)

43 [European Commission. Press Corner. \(2021, diciembre\). Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente](#).

44 [European Commission. Press Corner. \(2021, diciembre\). Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente](#).

45 [Regulation \(EU\) 2016/399 Amending regulation on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders](#)

46 [European Commission. Press Corner. \(2021, diciembre\). Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente](#).

47 [European Commission. Press Corner. \(2021, diciembre\). Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente](#).

48 [European Commission. Press corner. \(2020, septiembre\). Un nuevo comienzo en materia de inmigración: Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad](#).

su conjunto, sino que además introducen una serie de medidas complementarias que dichos Estados podrán adoptar en la gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE, en situaciones de instrumentalización de los migrantes con fines políticos. Entre las distintas medidas podemos destacar la limitación del número de pasos fronterizos y la intensificación de la vigilancia en las fronteras.

La Comisión, siempre respetando los derechos fundamentales de las personas, propone una serie de medidas adicionales relacionadas con las normas de la UE en materia de asilo y retorno con el fin de esclarecer la forma en la que los Estados miembros deberán afrontar ese tipo de situaciones. Finalmente, resulta importante mencionar que dichos Estados podrán llevar a cabo un procedimiento de gestión del retorno de emergencia y que, cuando sea necesario, podrán solicitar a las agencias de la UE, principalmente a la Agencia de Asilo de la Unión Europea, Frontex y Europol, apoyo operativo al Estado miembro de que se trate con carácter prioritario⁴⁹.

Como hemos mencionado, se trata de una propuesta presentada por la Comisión Europea que, para que pueda entrar en vigor, tendrá que ser examinada y adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

HISTORIA DE LAS ADUANAS EN CEUTA Y MELILLA

En el Convenio firmado en Fez el 31 de julio de 1866 se acordó el establecimiento de una aduana entre el Reino de España y el Reino de Marruecos. Un año más tarde se hizo efectiva, aunque, debido a las revueltas sociales en el territorio alauí, solo se aplicó en Melilla. No fue hasta la firma del Acuerdo de Madrid del 17 de noviembre de 1910 cuando se instalaron en esa parte de la frontera.

La frontera de Beni Enzar fue habilitada para el tráfico de mercancías en el año 1958. Por otra parte,

el régimen de viajeros se centra en las fronteras de Farhana, Barrio Chino y Mariguari. Las autoridades marroquíes presentaron al Gobierno español, en el año 2015, un proyecto para un nuevo recinto aduanero incluido en un nuevo paso fronterizo, denominado “Mar Chica”, ubicado entre los actuales de Beni Enzar y Barrio Chino⁵⁰.

A pesar de que la aduana marroquí de Beni Enzar dejó de vender mercancía procedente de España el 1 de agosto de 2018, hasta el cierre provocado por la pandemia en marzo de 2020, la aduana española continuó despachando, con total normalidad, productos procedentes desde Marruecos.

Una vez contextualizada la situación aduanera de la zona, es importante mencionar que, justo antes del fin del despacho aduanero en Beni Enzar, se realizó una defensa acérrima con el fin de que Melilla pasase a formar parte del Territorio Aduanero de la Unión, como un territorio franco del Territorio Aduanero Común (TAC). Todo ello con la finalidad de dar carta de naturaleza a esa frontera comercial como una frontera UE/Marruecos, sin perjudicar el comercio trasfronterizo.

Teniendo en cuenta la postura de Marruecos, y dado que dicha oportunidad mencionada anteriormente no fue considerada en el *Estudio práctico sobre una posible incorporación de la Ciudad Autónoma de Melilla al territorio aduanero comunitario*⁵¹, cabe señalar, como indica el Observatorio de Ceuta y Melilla⁵², que:

- Melilla debe evitar a toda costa ser aislada, para ello deberá contar con el respaldo tanto de España como de Europa. No porque sea un socio de Europa, sino porque Melilla es Europa misma.
- Hoy en día la producción de mercancías con *origen Melilla* tiene acceso a los mercados europeos conforme a los términos establecidos en los acuerdos paneuromediterráneos y con

las reglas de origen compartidas con el resto de los firmantes (entre ellos Marruecos). Melilla puede y debe optar a unos acuerdos de acceso a mercados europeos mejorados, simplificados y más adaptados a la realidad económica melillense que solo puede incorporar el factor trabajo.

- Los contingentes comerciales podrían ser una herramienta para alcanzar un acceso incentivado a Europa con el objetivo de participar en operaciones de *reshoring* y con una intensidad de hasta el 20% PIB de Melilla de base industrial. Estos contingentes deben ir acompañados de nuevas reglas de origen para Melilla que reduzcan las dificultades de aplicación de las actuales y se fundamenten en la aplicación de mano de obra en Melilla. De esta manera, Melilla podría conservar todas las ventajas de mantenerse fuera del TAC, y obtener a la vez cierto acceso privilegiado a los mercados europeos.

UNIÓN ADUANERA

La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea supuso que entrara a formar parte de un mercado común y que, en consecuencia, hubieran de suprimirse las limitaciones cuantitativas y los derechos arancelarios y exacciones equivalentes en las transacciones comerciales entre nuestro país y el resto de los Estados miembros, así como establecerse el arancel común en las transacciones con terceros Estados y el IVA, que gravaba las entregas y prestaciones interiores y las importaciones, procediendo finalmente a armonizar los Impuestos Especiales de Fabricación.

Si se hubieran aplicado estas reglas a Ceuta y Melilla, hubieran dejado de ser francas ser francas, y se hubieran visto afectadas por el arancel aduanero común, el IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación armonizados y quedando derogado el Aforo. Aunque la norma sería la plena aplicación del Derecho Comunitario en ambas, se establecieron las siguientes excepciones:

- La inaplicación de la política agrícola común y de la política común de pesca.
- La libre circulación de mercancías; la legislación aduanera y la política comercial común han de

estar sujetas a lo dispuesto en el Protocolo nº 2 del Acta de Adhesión, de acuerdo con el cual:

- Ceuta y Melilla no forman parte del territorio aduanero de la Comunidad. Esto implica que la entrada de mercancías en ambas no origina la deuda aduanera correspondiente al arancel común, y que se impide la aplicación en ambas ciudades de las normas de armonización de las Accisas, pues tienen por objeto los movimientos de productos sujetos a Impuestos Especiales dentro del ámbito de la Unión Aduanera.
- Los actos en materia de política comercial común referentes a la exportación o importación no tendrán aplicación en Ceuta ni en Melilla, por lo que las limitaciones a la importación o los incentivos a la exportación establecidos por la Unión Europea no rigen en estas ciudades.
- En materia aduanera, están exentas de derechos arancelarios los productos originarios de Ceuta y Melilla en su entrada en territorio de la Unión Aduanera.
- Ninguna mercancía procedente de la UE puede ser gravada por derechos de aduana ni exacciones de efecto equivalente en su entrada en Ceuta y Melilla, ya que debieron quedar suprimidos en una fecha anterior al 1 de enero de 1993. En cambio, sí que existe la posibilidad de aplicar un arancel aduanero propio para Ceuta y Melilla en su relación con terceros países.
- El IVA no rige en ninguna de las dos ciudades, adoptando por tanto la condición de terceros estados. Esta condición supone que la entrada o salida de productos desde éstas tienen carácter de importación y exportación. En cambio, sí resulta de aplicación en ambas ciudades el artículo 90 del Tratado de Roma que “*impide que la imposición indirecta vigente en las Ciudades Autónomas discrimine a los productos procedentes de otros Estados miembros o proteja indirectamente otras producciones*”⁵³.

49 European Commission. Press Corner. (2021, diciembre). Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente.

50 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 56; 57.

51 Codexca. (2018, diciembre). Estudio práctico sobre una posible incorporación de la Ciudad Autónoma de Melilla al Territorio Aduanero Comunitario.

52 CHANDIRAMANI RAMESH K., BUSTILLO GÁLVEZ J. (2020, septiembre). Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 52, 53.

53 MORÓN PÉREZ, M. C. & Universidad de Granada. (2006). CRONICA TRIBUTARIA NUM. 121/2006 (59–96). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. p. 65.

En el debate sobre el futuro económico de Ceuta siempre surge la disyuntiva sobre la oportunidad o no de que la ciudad se integre en la Unión Aduanera. El Acta de Adhesión de España a la CEE y su Protocolo número 2 tuvieron como objetivo matizar la aplicación del Derecho Comunitario en estos territorios, permitiendo que Ceuta y Melilla quedaran excluidas del ámbito de aplicación del IVA y de la Unión Aduanera, lo que les permitió mantener sus peculiaridades fiscales; esto es, su carácter de puertos francos, la práctica ausencia de gravámenes sobre el tráfico empresarial y la inaplicación de los impuestos especiales.

En los últimos tiempos se plantea la posibilidad de que Ceuta entre dentro de la Unión Aduanera para mejorar sus cifras de negocio con respecto al resto de Europa, pero debe imperar la cautela, dado que podría romperse el Régimen Económico Fiscal Especial vigente en la ciudad desde la Ley de 18 de mayo de 1863. Como se refiere en un epígrafe anterior, sería necesario realizar un estudio sobre la viabilidad jurídica y las potenciales consecuencias económicas que pudieran derivarse de una integración de Ceuta en la Unión Aduanera⁵⁴.

Como interpreta el Observatorio de Ceuta y Melilla, ahondando en el impacto de la política comercial española en la economía de Melilla, los sucesivos procesos de liberalización e integración del comercio nacional e internacional en el marco de la globalización se han producido al margen de Ceuta y de Melilla, puesto que el empresariado local dio absoluta prioridad a la conservación de las ventajas aplicables al comercio legal y paralegal con Marruecos.

Para ello, la mejor opción era mantener a Melilla fuera del Territorio Aduanero Común de la UE. Lamentablemente, y en coherencia con ese estatus de ciudad fuera del Territorio Aduanero Común, Melilla ha quedado al margen de todos los acuerdos comerciales firmados por España, primero, y por la UE, después. Esta ausencia de acuerdos comerciales ha llevado a que actualmente Ceuta y Melilla sean aduaneramente

consideradas “tercer país” por la práctica totalidad de los estados del mundo.

Melilla y Ceuta no tienen acuerdos comerciales con ningún país del mundo, apostando su futuro a atraer comercio a partir de los bajos costes de acceso (baja exigencia regulatoria aduanera, comercial y paraaduanera, tibio control fronterizo en su acceso a Marruecos) y baja presión fiscal. Pero con un gran riesgo: su único mercado era Marruecos⁵⁵.

Estas excepciones no quitan que, como se apunta en el Acta final del Acuerdo de Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) mediante un apartado de especial relevancia para Ceuta y Melilla, que seguirán aplicándose por parte de España los controles existentes para mercancías y viajeros procedentes de Ceuta y Melilla antes de introducirse en el territorio aduanero de la Comunidad Económica Europea, como indica el protocolo número 2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas⁵⁶.

María del Carmen Morón Pérez, abogada, asesora fiscal y profesora asociada de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada estudia en su crónica tributaria sobre el régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla la posible integración de ambas ciudades dentro de la Unión Aduanera, de la que se extrae la siguiente explicación y conclusiones:

El artículo 25.4 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas recoge la posibilidad de integrar a Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera. Para que dicha posibilidad se haga efectiva, ha de ser a propuesta de la Comisión y deberá ser aceptada de forma unánime por el Consejo, previa consulta al Parlamento⁵⁷.

En el caso de que llegara a materializarse la integración, ambas dejarían de ser territorios francos, ya que sería plenamente aplicable a Ceuta y Melilla la política comercial comunitaria y el arancel aduanero común, y carecería de

sentido mantener las reglas de origen, en cuanto que cualquier mercancía que se encontrara en las Ciudades Autónomas, ya fuera originaria o despachada a libre práctica, se beneficiaría de la libre circulación dentro de la Unión Aduanera⁵⁸.

La integración a la Unión Aduanera realizada conforme al artículo 25.4 previamente mencionado, se traduce en la supresión o derogación del especial régimen aduanero del que tradicionalmente han disfrutado Ceuta y Melilla. Dicha integración tendrá carácter irreversible⁵⁹, por lo que la decisión de adoptar esta alternativa deberá incluir un estudio económico preciso y minucioso sobre los beneficios que acarrearía para ambas ciudades.

Si bien es cierto que el propio artículo menciona la posibilidad de adaptación o modificación del régimen especial mencionado anteriormente⁶⁰. Esto último tiene un punto a favor y es que la adopción es reversible a diferencia de la derogación. Además, permite mantener ciertos privilegios y, lo más importante, las disposiciones que reconocen sus especialidades son de derecho originario.

Esto último es otra ventaja frente a la derogación pues en este caso cualquier especialidad que pudiera otorgarse se haría conforme al derecho derivado.

Finalmente, es importante comentar qué sucedería con los impuestos indirectos (en especial el Impuesto sobre el Valor Añadido) si se lograra la integración. Es cierto que la integración en la Unión Aduanera resulta compatible con el mantenimiento de la inaplicación del IVA. Por ello, sería posible mantener el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) o cualquier otro impuesto indirecto distinto al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Con todo ello, surgen dos hipótesis:

- Si se conservara un impuesto que gravara las importaciones, la integración en la Unión se vería privada de uno de sus más importantes beneficios, la supresión de las aduanas para las transacciones intracomunitarias.
- Si, por el contrario, para posibilitar la desaparición de las aduanas, se suprimiera el IPSI a la importación, se privaría a la Ciudad de una de sus más importantes fuentes de financiación, por lo que habría que buscar otros recursos alternativos⁶¹.

54 MORÓN PÉREZ, M. C. & Universidad de Granada. (2006). CRONICA TRIBUTARIA NUM. 121/2006 (59–96). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. p. 25.

55 CHANDIRAMANI RAMESH K., BUSTILLO GÁLVEZ J. (2020, septiembre). Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 34.

56 [BOE-A-1994-7586. Protocolo no 2. Acta de adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas. \(1985\).](#)

57 [Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas. Artículo 25.](#)

58 MORÓN PÉREZ, M. C. & Universidad de Granada. (2006). CRONICA TRIBUTARIA NUM. 121/2006 (59–96). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. p. 36.

59 NUÑEZ PÉREZ, G.: «Análisis jurídico-económico de las condiciones de adhesión de Canarias a la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, nº 166. p. 7.

60 NUÑEZ PÉREZ, G.: «Análisis jurídico-económico de las condiciones de adhesión de Canarias a la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, nº 166. p. 6.

61 MORÓN PÉREZ, M. C. & Universidad de Granada. (2006). CRONICA TRIBUTARIA NUM. 121/2006 (59–96). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. p. 36.

LA PRESIÓN DE MARRUECOS Y SUS ACTUACIONES SOBRE CEUTA Y MELILLA

PRESIÓN MIGRATORIA

Uno de los principales problemas que afectan a Ceuta y Melilla, España y la Unión Europea es la **inmigración ilegal**. En primera instancia, y con un mayor impacto social y económico a Ceuta y Melilla. Por consiguiente, esto produce un mayor alcance de migrantes ilegales que cruzan la frontera y llegan a España. En el contexto de la Unión Europea, al afectar a un Estado miembro, indirectamente también aumenta la cantidad de inmigración total en la UE y la cantidad de movimientos secundarios hacia países del interior. Sin embargo, Ceuta y Melilla, así como España, están soportando un peso mayor a lo que les corresponde por sus condiciones, que amortiguan el efecto migratorio al total de la UE, y a la que, por tanto, se le deben reclamar responsabilidades y cooperación.

No sucedió hasta la crisis migratoria de 2015 que la inmigración irregular fue considerada como un problema en Europa. Los Estados miembros se vieron obligados a adoptar medidas excepcionales, hasta estableciendo controles de paso entre ellos y terminando con acuerdos con terceros países, como el firmado con Turquía en 2016. Todo ello se realizó teniendo en cuenta la completa legislación sobre inmigración con la que cuenta el Tratado de funcionamiento de la UE⁶². España, debido a su situación geográfica, es uno de los países europeos que más inmigrantes recibe de la UE, situándose el tercero después de Alemania y Reino Unido en 2017. En 2020, España fue el segundo país después de Alemania al que se destinaron la mayor parte de las primeras

solicitudes de asilo, además de ser el tercer país que más solicitudes de visado tramitó, según las estadísticas registradas en la web oficial de la UE del 1 de enero de 2020.

El Observatorio de Ceuta y Melilla apunta que, en la lucha contra los flujos migratorios irregulares y contra las organizaciones criminales que controlan estas redes de inmigración se precisa de medidas globales y acción conjunta de todas las instituciones con capacidad para ello. La UE y la OTAN por ello, establecieron medidas de coordinación y colaboración. Ahora veremos en qué posición se sitúan Ceuta y Melilla y las instituciones que podrían colaborar en el asunto.

Para entender la potencial conflictividad que se puede dar en estos territorios es necesario destacar que, por su situación geográfica, y por su historia, Ceuta y Melilla son territorios reclamados por Marruecos, y a los que Al Qaeda y el Estado Islámico hacen referencia en sus mensajes, animando a la recuperación de estas junto con lo que históricamente fue Al Ándalus. Cuando se suma esta presión al hecho de que la presión migratoria irregular sobre ambas ciudades es recurrente, y se suma a la falta de control en las fronteras junto con una recurrencia frecuente en las violaciones de las fronteras, se entiende que existe un riesgo potencial de entrada de terroristas yihadistas que siguen los mensajes mencionados con fe.

62 Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la UE. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>

España se ha convertido, por diferentes razones, en un “país de destino” y, por ser país fronterizo con África, asume un papel protagonista en la UE siendo referente en lo que respecta a migraciones.

La migración irregular necesita medidas ante los problemas que causa, que son principalmente, la perturbación de la paz y seguridad de los territorios que los reciben y por razones humanitarias, para proteger a las víctimas; los inmigrantes ilegales⁶³. Las violentas salidas en pateras que se dan en las fronteras de Ceuta y Melilla demuestran una organización subyacente y organizada que supone la existencia de mafias que trafican con seres humanos, apunta el Observatorio especializado en la materia. Esas mafias promocionan las exitosas salidas de otros migrantes por lo que se necesita llegar a acuerdos y tomar acciones para la rápida repatriación de éstos que disminuya la popularidad de esta creencia.

Sin embargo, no es tan fácil responder a la pregunta de cuáles serían las organizaciones adecuadas para tomar acción en materia migratoria. El Observatorio estudia la posición de las Fuerzas Armadas (FAS) que, podrían servir de apoyo en momentos de crisis que necesiten una respuesta inmediata, apoyando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). Las FCSE y las FAS podrían actuar contra las organizaciones criminales violentas situadas en la zona de salida, pero ninguna de las dos alcanza a ser un instrumento adecuado para evitar la inmigración irregular como tal, sino las situaciones de peligro causadas por ésta.

A pesar de que se den recurrentemente estas situaciones, la conflictividad que viven Ceuta y Melilla no es preocupante, y disminuyó significativamente desde la creación de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), con lo que terminaron muchos asentamientos irregulares en ambas ciudades que sí ocasionaron situaciones violentas en los que se requirió de la ayuda de las FCSE. Los CETI son una herramienta eficaz y positiva que, sin embargo, no siempre consigue sostener la presión migratoria de estos territorios. Una dimensión de la inmigración irregular son los Menores Extranjeros No Acompañados, que sobrepasan con creces la capacidad de acogida de ambas ciudades.

Ceuta, con una capacidad de acogida de 350 MENA, cifra en 712 la realidad. Melilla, con un perímetro más pequeño incluso, vive una situación más dramática, acogiendo a 900 MENA siendo su capacidad de acogida la misma que la de Ceuta, 350. Tan solo Ceuta acoge al 15% de todos estos menores que hay en España.

Esta sobrecarga produce la aglomeración de los mismos en asentamientos irregulares que pueden generar conflictos en el orden público, en la salud pública, y un deterioro en la sensación de seguridad por parte de los ciudadanos, además de que las repercusiones económicas son muy altas (el coste anual que supondrían, según la Ciudad Autónoma de Ceuta es de 12 millones de euros al año, para el que, según la diputada por Ceuta, Teresa López, no tienen una partida específica, y que terminan desviándose de fondos propios de las Ciudades Autónomas, lo que supone un perjuicio para los ciudadanos de estas.

Su peculiar condición política de Ciudades Autónomas, como fue mencionado previamente, atiende a una ausencia de competencias legislativas, lo que provoca la necesidad de la colaboración con la administración estatal para tratar el tema migratorio que en muchos casos no es ágil, o no siempre ocurre. La Administración Estatal necesita establecer acuerdos con los países de origen de estos inmigrantes que facilite su repatriación ya que Ceuta y Melilla no tienen ni competencias ni capacidades, y finalmente, se necesita establecer este asunto como un problema que compete a la Unión Europea, y para el que se deben proporcionar medidas a largo plazo que se acompañen de un fortalecimiento de la democracia y la economía de estas zonas.

Visto que la inmigración ilegal es perjudicial para los ciudadanos de Ceuta y Melilla y para los mismos migrantes, que se usan como arma de presión migratoria o como material en determinadas organizaciones que trafican con ellos, se debe atender a la necesidad de controlarla. El Gobierno de España puede contar con el apoyo de buques de la Armada, patrulleras de la Guardia Civil y salvamento marítimo en las costas, pero esta presencia no evita la llegada de inmigrantes, ya que éstos son conscientes de que prima su seguridad y estas autoridades acudirán en su ayuda de ser necesario.

Por lo tanto, el Gobierno de España necesita implicar a la Unión Europea, ostentando un título de liderazgo y referencia en materia migratoria y como único país europeo con frontera en África. La Unión, así como la OTAN disponen de medios sofisticados, sean o no los indicados, España necesita que se proponga

una respuesta común ante un problema común en la principal defensa del ser humano, de la seguridad de sus estados miembros, y de la estabilidad del conjunto de la Unión en su interior, así como de su imagen hacia los demás países que intenten atentar contra ésta.

ASFIXIA ECONÓMICA HACIA CEUTA Y MELILLA Y DESARROLLO DEL NORTE DE MARRUECOS

La zona norte de Marruecos se desarrolló ampliamente, gracias al comercio y relaciones establecidas con las ciudades de Ceuta y Melilla de manera que sostenía a unas 400.000 personas y generaba alrededor de 40.000 empleos directos en Marruecos y un impacto anual de negocio cifrado entre 1.500 y 2.000 millones de euros.

Tras el cierre del paso fronterizo a las mercancías procedentes de Ceuta, y el cierre a Melilla, se produjeron grandes revueltas en el norte de Marruecos, por ello, como explicó el diario El Mundo⁶⁴, el anterior jefe de Gobierno, Saad-Edinne El Othlmani, autorizó a la Agencia Especial Tánger Med a crear una sociedad anónima, bajo su autoridad, llamada Zona de Actividad Económica de Fnideq (Castillejos). La Agencia para la Promoción y el Desarrollo del Norte ha sido la encargada de proyectar y construir la nueva zona franca, cuya construcción comenzó a mediados de 2019 y con toda probabilidad será inaugurada en el mes de enero de 2021. El proyecto ha sido ideado para fomentar la recuperación económica de la zona norte del país tras el fin del comercio atípico con Ceuta.

Con ello se buscará sufragar los perjuicios del cierre del paso del Tarajal II priorizando que los habitantes afectados se reincorporen en el mundo laboral. A través de la recopilación de datos realizada por las oficinas habilitadas, a las personas dedicadas principalmente al porteo, se les ofrecerá la oportunidad de trabajar en Castillejos. Además, este proyecto contará con la presencia de grandes empresas, a las cuales Ceuta y Melilla siempre han tenido difícil acceso y mucho reclamo, como Ikea.

Este desarrollo económico, unido al cierre de fronteras atisba la característica necesaria para establecer una zona gris de forzar una asfixia económica. Como explicaba el inicio de este apartado, esta estrategia se basa en acciones no relacionables directamente con un ataque, o una mala intención, pero, vistas en perspectiva, perjudiciales para una zona y en busca de lograr determinados objetivos, por lo que este movimiento podría entenderse como un nuevo movimiento de la estrategia híbrida de Marruecos.

CEUTA Y MELILLA COMO ZONA GRIS

Es importante diferenciar la zona gris de la guerra híbrida, ya que la zona gris no puede tener la consideración de guerra híbrida por el mero hecho de que no estamos ante una guerra. Esto se debe a que su filosofía consiste en no cruzar las líneas rojas que conllevaran la activación de la respuesta recogida en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que se basa en la legítima defensa en caso de ser objeto de un “ataque armado” por parte de otro Estado.

La relevancia de la zona gris reside en la ambición de su objetivo, consistente en forzar las relaciones entre dos Estados (ese es, de hecho, el supuesto estándar) para de ese modo alterar el *statu quo*, con pretensiones que son similares a las que históricamente han requerido una ruptura de hostilidades. La zona gris pretende, por lo tanto, alcanzar fines similares a los de una guerra, pero sin guerra,⁶⁵ explica el Observatorio de Ceuta y Melilla.

63 BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p.77.

64 SEMPERE. A. (24 de diciembre de 2021). Marruecos construye una gran zona comercial frente a Ceuta para atraer a grandes empresas como Ikea. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2021/12/24/61c5f84cfc6c83885c8b45cc.html>

65 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 10; 11.

Podemos afirmar entonces que dicha zona se trata de una estrategia híbrida, y cuya agresividad es mayor en el fondo que en la forma.

Otra cuestión importante con respecto a la llamada zona gris es la ambigüedad de las acciones que han sido adoptadas con el fin de alcanzar los fines mencionados, así como la gradualidad de dichas acciones.

En primer lugar, el objetivo de la ambigüedad es dificultar la atribución⁶⁶, de manera que el Estado que promueve dichas acciones en zona gris o bien logre pasar inadvertido o bien pueda alegar ignorancia.

En segunda instancia, el gradualismo está estrechamente relacionado con el tipo de conflicto para el que puede ser más útil la zona gris, ya que estas normalmente generan los efectos a medio y largo plazo⁶⁷. Por ello, podemos afirmar que los actores que hacen uso de dicha estrategia buscan llevar a cabo sus acciones con la debida “paciencia estratégica”.

Ahora bien, Marruecos no cesa en postura en la que afirma su soberanía sobre Ceuta y Melilla, así como sobre los demás territorios adyacentes, dentro de los que se incluyen islas, peñones y sus aguas territoriales. Esto no es algo nuevo, pues viene haciéndolo desde tiempo atrás, siempre conscientes de que factores tales como el demográfico pueden jugar un papel fundamental a su favor. Sin embargo, más allá de ese aspecto simbólico vehiculado a través de esa reivindicación nada atrae especialmente a Rabat⁶⁸.

Como hemos ido comentando, la zona gris tiene una serie de fines maximalistas, pero procura conseguirlos con medios que no lo son. Si bien es cierto que varios de esos medios son compatibles con aquellos que se emplean en otras estrategias o amenazas híbridas. Estos medios mencionados son los siguientes:

- La zona gris requiere una narrativa que la sostenga y, para que esta sea efectiva, lo importante es que se trate de un discurso que goce de la capacidad para atraer al público adecuado⁶⁹. Para que se logre cumplir con este objetivo, dicho discurso ha de contar con una divulgación formal e informal como pueden ser los comunicados y las redes sociales, respectivamente. Además, se han de añadir diversos perfiles intermedios tales como los medios de comunicación de masas tanto públicos como privados.
- Fruto de lo anterior surge el hecho de que la zona gris sitúa el epicentro del conflicto en la población civil, ya que, por medio de la narrativa, se busca movilizar a la población, incluso de forma masiva, en favor de su causa⁷⁰. Ello hace que uno de los principales problemas de la zona gris radique en que el Estado interesado en establecerla termine jugando con la vida de sus propios ciudadanos, pues parece evidente que sí está jugando con su seguridad. O que, en el mejor de los casos, esos ciudadanos, embebidos de esa narrativa y de supuestos derechos, que quizás son inexistentes, acaben siendo conejillos de indias o “escudos humanos”, manipulados por el Estado que genera la zona gris⁷¹.
- Además, la zona gris tiende a desplegar de medidas de presión económicas que buscan debilitar el territorio sobre el que opera. El ejemplo más común de esto es la asfixia económica de un territorio.
- Finalmente, la mencionada zona gris exige un rol de las Fuerzas Armadas del Estado que genera esa zona gris. Lo que busca es controlar, en todo momento, una hipotética escalada. Su papel es meramente disuasorio, pero a la vez es un papel necesario y determinante. En lo que a este punto respecta, es importante mencionar que las Fuerzas Armadas marroquíes han experimentado una gran modernización en los últimos años.

ESTRATEGIAS HÍBRIDAS UTILIZADAS POR MARRUECOS HACIA CEUTA Y MELILLA

La coacción llevada a cabo en la zona gris se realiza de forma escalonada en términos de atribución e intensidad en el ejercicio de poder. Dentro de esto, podemos destacar cuatro niveles principales: configuración del entorno, interferencia, desestabilización y empleo limitado y directo de la fuerza.

Desde el punto de vista histórico resulta importante mencionar tres episodios acaecidos que tienen cierta relación con la zona gris. El más relevante es la Marcha Verde en 1975⁷², en la que aproximadamente 350.000 personas (en su mayoría civiles) llevaron a cabo la “invasión” marroquí del Sáhara Occidental⁷³. Los otros dos fueron la crisis del islote Perejil en 2002, y la entrada de miles de personas espoleadas por las autoridades marroquíes en la ciudad de Ceuta en mayo de 2021. De los tres hechos históricos mencionados previamente, el primero es un claro ejemplo de desestabilización, mientras que los otros dos encuadran en el nivel de interferencia. Más allá de estos tres hechos históricos, es lógico pensar que Marruecos emplea estrategias híbridas con el fin de influir en el futuro político de Ceuta y Melilla.

El objetivo general que busca Rabat es influir sobre la acción exterior española. Pretende lograrlo mediante el control del flujo migratorio, la cooperación antiterrorista o la ratificación periódica de los acuerdos pesqueros con la UE.

Si nos centramos en la política marroquí en relación con Ceuta y Melilla, el empleo de estrategias híbridas parece evidente. Esto se debe, en primer lugar, a la existencia de un conflicto latente, pues Marruecos reclama de forma abierta la posesión de ambas ciudades. Esto pone en jaque la integridad del territorio español.

A pesar del fracaso de las autoridades marroquíes de intentar incluir ambas ciudades en el listado de Naciones Unidas de Territorios No Autónomos, dichas autoridades han continuado con su actitud revisionista en lo que a la delimitación de sus fronteras fundacionales se refiere. Esta delimitación afecta tanto a los espacios terrestres como marítimos. En lo que a los espacios marítimos respecta, es importante destacar la zona del Estrecho de Gibraltar, ya que Marruecos no reconoce ni las aguas territoriales de Ceuta ni las de Melilla ni los peñones de soberanía española, como explicamos previamente.

Además, es importante resaltar que el Gobierno marroquí ha llevado a cabo diferentes actuaciones que pueden llegar a ser interpretadas desde la perspectiva de lo híbrido. Los ejemplos más relevantes en relación con este tema son los siguientes:

- En 2007 el monarca y el Gobierno marroquí manifestaron su rechazo y condena hacia la visita de los reyes de España a Ceuta y Melilla.
- En 2010 se detectaron pasaportes marroquíes de personas nacidas en Ceuta o Melilla que atribuían a Marruecos la posesión de ambas ciudades⁷⁴. Por su parte, el Gobierno español ordenó que dichos pasaportes no fueran aceptados ya que legalmente eran inválidos.
- A lo largo de la década de 2010 se ha incrementado sustancialmente el número de inmigrantes que entran de manera irregular en Ceuta y Melilla por vía terrestre o marítima⁷⁵.
- En 2018 las autoridades marroquíes toman la decisión de cerrar unilateralmente la frontera comercial entre Melilla y Marruecos. Esto ha provocado un gran impacto negativo en la economía

66 CHAMBERS, John: Countering Gray-Zone Hybrid Threats. New York: Modern War Institute, 2016, p. 27.

67 MAZARR, Michael, J: Mastering the Gray Zone. Understanding a Changing Era of Conflict. Carlisle Barracks. US Army War College Press, 2015, pp. 58-60.

68 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 12.

69 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 13.

70 VOTEL, Joseph & CLEVELAND, Charles & CONNETT, Charles e IRWIN, Will: Unconventional Warfare in the Gray Zone. *JFQ*, 80 (1), 2016, pp. 106.

71 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. pp. 13; 14.

72 CASTAN PINOS, J. (2014). La fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla. *Instituto de Estudios Ceutíes*.

73 Tras esta “invasión” se firmó el 14 de noviembre de 1975 el Acuerdo Tripartito de Madrid, mediante el que España cedió el Sáhara Occidental a Marruecos y a Mauritania. Sin embargo, la ONU no reconoce este acuerdo, ya que viola el derecho internacional, por lo que España sigue siendo la potencia administradora de este territorio en conflicto, como explica El Orden Mundial. Fuente: 14 de noviembre de 1975: firma del Acuerdo Tripartito de Madrid. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/hoy-en-la-historia/14-noviembre/14-de-noviembre-de-1975-firma-del-acuerdo-tripartito-de-madrid/>

74 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 19.

75 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 19.

de Melilla, ya que dicha decisión se adoptó sin avisar de forma anticipada al Gobierno de España.

- En 2019 el Gobierno de Marruecos notificó a sus funcionarios la prohibición de entrar con pasaporte diplomático o privado en Ceuta o Melilla⁷⁶. Además, a finales de ese mismo año, a todos los marroquíes cuyo título de viaje fuese otorgado por la Delegación del Gobierno de Ceuta, se les negó el paso a dicha ciudad.
- En 2019 la administración marroquí endureció la lucha contra el contrabando que cruzaba las fronteras de Ceuta⁷⁷. Si bien es cierto que nos encontramos ante una medida perfectamente legítima, esta tuvo consecuencias económicas negativas en Ceuta y ralentizó el paso por la frontera, lo que conlleva un impacto negativo en el turismo. Estas medidas resultaron aplicables a Melilla desde febrero de 2020, pues el director de aduanas de Marruecos alegó que su frontera suponía un pase de personas, no un paso comercial.
- En febrero de 2020 las autoridades aduaneras marroquíes vetaron la entrada de pescado fresco en Ceuta⁷⁸. Con esta medida, las autoridades marroquíes buscaban una mayor presión sobre los operadores comerciales que exportan a Ceuta. Nuevamente, estas medidas las adoptó el Gobierno marroquí sin aviso previo⁷⁹.
- En marzo de 2020 Marruecos hizo oficial la extensión de sus fronteras marítimas hacia España y el Sáhara Occidental, incluyendo en esta ampliación aguas solicitadas por España desde 2014 en el sur de Canarias. Esta oficialización carece de aplicación internacional ya que fue únicamente publicada en el Boletín Oficial de Marruecos y la decisión es, en última instancia, de las autoridades internacionales, en concreto las Naciones Unidas.
- En diciembre de 2020, tras el reconocimiento por parte de la Administración Trump de la soberanía

marroquí del Sáhara Occidental, el primer ministro Saadeddine El Othmani afirmó que Ceuta y Melilla son también marroquíes y que una vez resuelto el conflicto del Sáhara Occidental se tendrá que abordar el de ambas ciudades.

- Crisis migratoria acaecida en Ceuta en mayo de 2021 por el que entraron alrededor de 8000 inmigrantes de manera irregular en un plazo de dos días. Esta cantidad equivale al 9,5% de la población de la ciudad.

Todas estas acciones de carácter político, legal, diplomático, económico, cognitivo y social con efectos directos e indirectos en dichos ámbitos son susceptibles de enmarcarse en una estrategia híbrida de carácter no lineal⁸⁰.

La puesta en marcha de estas medidas, que se ha ido realizando de forma paulatina, se caracteriza por dos cuestiones: la paciencia estratégica y un nivel moderado de intensidad en su implementación. La primera hace referencia a que tiene una perspectiva largoplacista, y la segunda tiene especial relación con la configuración del entorno, que es la primera fase del conflicto en la zona gris. Esta última busca aumentar la influencia y la coerción con el paso del tiempo.

Otro elemento característico de las estrategias híbridas consiste en la explotación de las vulnerabilidades del oponente. En el presente caso, es importante mencionar tanto el condicionante geográfico como el alboroto de la política interna en España en los últimos 6 años, principalmente debido a la incapacidad de generar gobiernos estables. En lo que al primer supuesto se refiere, es evidente que ambas ciudades están limitadas por la frontera marroquí y el mar, lo que permite que se pueda aplicar sobre ellas una mayor presión migratoria y, consecuentemente, que esto condicione su economía.

También son vulnerabilidades el escaso peso demográfico y de representación política de ambas

ciudades en el panorama político nacional, así como el desconocimiento y desinterés de la opinión pública española sobre lo relativo a ellas, exceptuando los problemas del control migratorio⁸¹.

Finalmente, es importante tener en cuenta el programa de adquisiciones de las fuerzas terrestres, navales y aéreas de Marruecos. Principalmente porque, como analiza el Observatorio de Ceuta y Melilla, aunque las autoridades marroquíes no contemplan una acción armada contra ambas ciudades, lo cierto es que la mera posesión de esas capacidades les proporciona ventaja ante una hipotética escalada en la zona gris, máxime cuando ni Ceuta ni Melilla se encuentran bajo la cobertura explícita del Artículo 5 de la OTAN, otra vulnerabilidad crítica⁸².

A modo de conclusión, es evidente que la conducta llevada a cabo por las autoridades marroquíes en relación con Ceuta y Melilla se puede enmarcar dentro de la estrategia híbrida. Actualmente se encuentran en la fase de configuración del entorno para que, en un futuro, puedan ejercer una mayor presión y coerción.

En cambio, debido a la falta de integración de las diversas líneas de actuación, elemento esencial en toda estrategia híbrida, todo lo mencionado previamente no podrá contrastarse con información de fuentes abiertas.

De todos modos, es recomendable que las autoridades españolas consideren la perspectiva de lo híbrido al analizar la política marroquí hacia Ceuta y Melilla. El episodio de Ceuta en mayo pasado ha sido una llamada de atención al respecto⁸³.

INVERSIÓN MILITAR DE MARRUECOS

Marruecos se halla en pleno proceso de rearme. En 2017 el país inició un ambicioso proceso modernizador que, valorado en más de 20.000 millones de dólares tiene un doble objetivo: por un lado, desbancar a Argelia como la principal potencia militar de la región, y por el otro, impulsar la industria de defensa marroquí para hacerla más competitiva y menos dependiente del exterior.

Como se explica en el informe Marruecos, el Estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España⁸⁴, hace dos años el presupuesto militar del país comenzó a ascender y continuará haciéndolo el próximo año. Las cifras son las siguientes: en 2020 el gasto en defensa se situó en 4.800 millones de dólares, un 29% mayor que el de 2019 y un 54% más alto que el de 2011. Para 2022 se espera que éste alcance los 5.600 millones de dólares y que podría alcanzar hasta los 6.900. Este incremento puede explicarse gracias a la reintroducción del servicio militar obligatorio en 2019 y la mejora de los salarios de la milicia, o bien, por la firma de los contratos y los primeros pagos de los sistemas de armas que fueron adquiridos durante el último lustro y las reales Fuerzas Armadas marroquíes están recibiendo ahora.

Se interpreta que el gasto continúe aumentando en los próximos años junto con las transferencias el conflicto con el Frente Polisario en el Sáhara Occidental y la escalada de tensiones con Argelia en la frontera oriental. Es preciso subrayar que la inversión militar supone más del 10% de su gasto público, asumiendo que este proceso pueda estar cofinanciado por Arabia Saudí y Marruecos pueda recibir asistencia militar estadounidense.

En octubre de 2020 Washington y Rabat firmaron una hoja de ruta para la cooperación en defensa en el marco 2020-30. Washington se convirtió en el principal proveedor militar de Marruecos, y éste el primer comprador de material de defensa estadounidense en África. Rabat ha comprado carros de combate, helicópteros de combate, cazas, Block y armamento anticarro y aire-superficie.

A medida que va dotándose de mayores capacidades militares, Rabat puede tener más incentivos para implementar una zona gris contra Ceuta y Melilla porque puede percibir que puede controlar una eventual escalada. Es decir, al dotarse de mayores capacidades susceptibles de dificultar la entrada en fuerza de las unidades española o imponer unos costes que pudieran considerarse inaceptables políticamente, Marruecos trataría de evitar que España, llegado el momento de que una zona gris despliegue sus efectos con éxito, pudiera escalar para frenar dichas injerencias, concluye el Observatorio de Ceuta y Melilla.⁸⁵

76 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 20.

77 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 20.

78 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 21.

79 20 minutos. *Marruecos hace oficial la expansión de su espacio marítimo hacia aguas españolas*. <https://www.20minutos.es/noticia/4210893/0/marruecos-amplia-frontera-agua-espanola/?autoref=true>

80 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 21.

81 *Ibidem*, p. 22.

82 *Ibidem*.

83 *Ibidem*, página 22

84 COLOM, G.; PULIDO, G. y GUILLAMÓ, M. (2021, abril). Marruecos, el Estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España. *Instituto Seguridad y Cultura*.

85 BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la

NECESIDAD DE UNA RESPUESTA DE ESPAÑA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

ACTUALIDAD: JORNADAS SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El Faro de Ceuta publicó en su artículo “Ceuta y Melilla solicitarán formar parte del Comité Europeo de las Regiones”⁸⁶ las principales conclusiones de las jornadas sobre el futuro de Europa celebradas en ambas ciudades (noviembre 2021). El diario ceutí explica así: “El principal factor diferenciador de Ceuta y Melilla es su condición de frontera terrestre de Europa en África. Por ello, la primera de las conclusiones es, para el Gobierno de Ceuta, la necesidad de revisión del tránsito fronterizo, con la finalidad de hacer compatibles tanto un control exhaustivo en el paso de personas con el mantenimiento de unas relaciones fluidas en el espacio transfronterizo. Igualmente, se considera pertinente estudiar la posibilidad de que las dos ciudades sean consideradas zona fronteriza europea, permitiendo el retorno automático de todos los ciudadanos no comunitarios en situación irregular y, en el ámbito de la inmigración, definir una política común esta materia y que contemple las especificidades de Ceuta y Melilla.

Por otra parte, en el marco de las relaciones de buena vecindad con Marruecos, queda patente la oportunidad de establecer zonas de prosperidad compartida, que faciliten y agilicen, entre otras cosas, el tránsito transfronterizo de personas por razones sociales, culturales, turísticas, laborales, educativas o económicas.

En lo que respecta a la Unión Aduanera, la conclusión pasa por la integración, siempre que quede garantizada la vigencia del Régimen Económico y Fiscal Especial que, por otra parte, debe actualizarse al objeto de adecuarlo a los requerimientos de los sectores y actividades con potencial de crecimiento y que deben dar contenido al pretendido y necesario nuevo modelo económico de Ceuta y Melilla.

Igualmente, se considera necesario definir un nuevo estatus en la Unión Europea que, sin alcanzar la denominación de región ultraperiférica, contemple las especificidades de Ceuta y Melilla como fronteras exteriores de Europa en el continente africano. Además, de ello, solicitar una mayor presencia de las instituciones comunitarias, con organismos del rango de un observatorio europeo para la migración o un centro europeo de formación y especialización de agentes FRONTEX, por ejemplo. De igual modo se considera interesante contar con representación propia en el Comité de las Regiones, aprovechando en su caso las vacantes ocasionadas tras la salida del Reino Unido”.

Estas sesiones fueron realizadas con el objetivo de ofrecer a los ciudadanos una plataforma en la que debatir y contribuir al mismo debate sobre la Unión Europea⁸⁷, de modo que pueden servir como indicación popular de lo que estas Ciudades

perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 38.

86 E. F. (25 de noviembre de 2021) Ceuta y Melilla solicitarán formar parte del Comité de las Regiones. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/ceuta-solicitar-formar-parte-comite-regiones-europeo/>

87 ABAD. P. (12 de noviembre de 2021) Ceuta, pieza clave en el presente y futuro de Europa. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/ceuta-pieza-clave->

Autonómicas, españolas y europeas necesitan de las autoridades que les protegen.

El Observatorio de Ceuta y Melilla explica que estas ciudades se encuentran en una situación que debe ser considerada de crítica y crucial por varias razones, que podrían resumirse en que:

- Los problemas son externos, originados al otro lado de la frontera y, por tanto, están fuera del control de España.
- Las consecuencias que puede originar esta

situación pueden ser muy graves si no intervienen los actores a quien les corresponde actuar.

- Es necesario aprovechar esta crisis para establecer un modelo económico y de ciudad más estable. Marruecos está causando trabas en el paso de mercancías y en la llegada de turistas. El cierre comercial impuesto por Marruecos tiene un fuerte impacto negativo en el comercio local y que la voluntad de asfixiar económicamente a estas regiones ha quedado explicitada por declaraciones, así como por lo recogido en los medios de comunicación marroquíes.

REFUERZO DE LAS FRONTERAS: FRONTEX, SIVE Y OTAN

Las fronteras que separan a Ceuta y Melilla de Marruecos están en situación de precariedad. A ello se suma la falta de voluntad de Marruecos de proceder al reagrupamiento familiar, y al gran número de veces que dejan pasar irregularmente a personas a través de sus fronteras hacia Ceuta y Melilla. Como consecuencia, estas ciudades extrapeninsulares sostienen una situación injusta y de emergencia. Se necesitan fronteras que contengan eficazmente la inmigración irregular, con un modelo económico y de ciudad basado en más España y más Europa⁸⁸.

El Observatorio, especializado en este tema, advierte de que *“si los ceutíes se sienten abandonados y cunde el desánimo, entonces, si todo esto ocurre y no se pone remedio, Ceuta habrá dejado de parecer lo que es. El primer y definitivo paso para dejar de serlo”*⁸⁹.

Tanto a nivel nacional como a nivel internacional hay herramientas e instituciones que se pueden aprovechar para la defensa de estas fronteras, tanto españolas como europeas. Es necesario estudiar la presencia de Guardia civil o Policía nacional para el control de una potencial escalada (como mencionamos en relación con la zona gris), así como para contener actuaciones violentas de posibles mafias.

A su vez, existen dos instituciones especializadas en el

control fronterizo. La Agencia de Fronteras Exteriores FRONTEX es una de ellas, es la agencia europea creada en 2005. Sus funciones principales son: coordinar la cooperación operativa entre los estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores (artículos 1 y 2 del Reglamento); promover la solidaridad entre los Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores (artículo 5); llevar a cabo análisis de riesgos (artículo 6); entrenar a los guardias fronterizos (artículo 7); proporcionar asistencia técnica y operativa a las fronteras exteriores cuando sea necesario (artículo 10) y asistir a los Estados miembros en la organización de operaciones conjuntas de devolución de nacionales de terceros países (artículo 11).

Como se puede observar, los objetivos de esta agencia están relacionados en gran medida con el control migratorio. Por ello, siendo Ceuta y Melilla ciudades españolas y europeas, están en su derecho de solicitar la ayuda de esta agencia teniendo en cuenta que, además, los problemas que nacen en la frontera han sido recurrentes y causados por actuaciones inesperadas y unilaterales.

Otro sistema de protección de fronteras es el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior), y fue creado en 2002. Sus objetivos son casi idénticos a

los del FRONTEX; sellar la frontera marítima para combatir la “inmigración ilegal”⁹⁰. SIVE⁹¹, a diferencia de FRONTEX es un sistema español de vigilancia costera situado en la costa sur española y en las islas Canarias, cuyo único operador es la Guardia Civil y su estrategia se encuadra dentro del control fronterizo contra las pateras. Asimismo, este sistema fue creado para satisfacer los requisitos de la europeización, para así reforzar los compromisos adquiridos por España como miembro de la Unión tras la firma del Tratado de Ámsterdam, especialmente en lo relativo al control de las fronteras exteriores⁹².

Finalmente, cabe mencionar el debate acerca de si Ceuta y Melilla están protegidas o no por la OTAN. A pesar de que España forma parte de la Organización, la protección de las Ciudades Autónomas no está explícitamente especificada en el Tratado de 1949.

En los apartados 5 y 6 del tratado establecen que “un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas” y se podrá “en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”, acudir a la defensa del Estado miembro. El artículo 6 delimita la zona geográfica que se cubre en el

tratado, y que no incluye ni Ceuta ni Melilla. Por ello, cuando se habla de la protección de Ceuta y Melilla, se suelen citar estos artículos, como prueba de que las dos ciudades autónomas no se encuentran bajo el paraguas protector de la alianza ya que con la entrada de España no se modificaron los artículos 5 ni 6 que delimitan qué territorios se encuentran bajo su paraguas y, Ceuta y Melilla, a diferencia de las islas Canarias, no están reconocidas explícitamente en el artículo, que incluye a los territorios bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

Por otra parte, es argumentable la cobertura de protección de la OTAN por lo que estableció el Concepto Estratégico de la OTAN (2010) en el que se hizo referencia a los intereses de los miembros, pero sin establecer un límite geográfico, así como gracias al artículo 4 del Tratado, que dice así *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*⁹³.

El caso de la OTAN, por lo tanto, debería ser consultado y aclarado para poder definir si estos territorios se encuentran realmente protegido por el tratado internacional.

DESARROLLO ECONÓMICO DE CEUTA Y MELILLA AL MARGEN DE MARRUECOS

El desarrollo económico y el cambio en el tejido productivo de Ceuta y Melilla es visto por parte de los expertos como una necesidad inminente, provocada por la situación originada por la pandemia de COVID-19 y el cierre fronterizo por parte de Rabat, ahora también incrementado por la presión económica a la que van a someter a los territorios españoles gracias al desarrollo de su zona comercial al norte del vecino africano.

Tanto Ceuta como Melilla se ven obligados a apostar por un modelo económico alternativo que no dependa de Marruecos. Como explicamos anteriormente,

ambas ciudades quedaron al margen de los acuerdos comerciales, tanto los firmados por España, como los tratados comerciales firmados por la Unión Europea, y Ceuta y Melilla no tienen acuerdos comerciales con ningún país. Su único mercado era Marruecos y su desprotección y falta de alternativas se debe a que se le dio, en su momento, prioridad a la conservación de ventajas aplicables al comercio con Marruecos. Esta situación de vulnerabilidad refleja la gran urgencia del cambio.

Como hemos visto a lo largo de este informe, muchos son los perjuicios y problemas que comparten estas

[presente-futuro-europa/](#)

88 CHANDIRAMANI RAMESH K., BUSTILLO GÁLVEZ J. (2020, septiembre). Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 7.

89 CHANDIRAMANI RAMESH K., BUSTILLO GÁLVEZ J. (2020, septiembre). Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 9.

90 Apuntó la Guardia Civil en 2003.

91 CASTAN PINOS, J. (2014). La fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla. *Instituto de Estudios Ceutíes*. pp. 119; 123.

92 Esto explicó el ex ministro de Interior Jaime Mayor Oreja en una comparecencia en el Senado. (Diario de Sesiones del Senado, 2000, p. 5).

93 Tratado del Atlántico Norte. 1949. Artículo 4.

ciudades. Sin embargo, para poder escribir un nuevo camino, es necesario tener en cuenta sus diferencias, que al contrario de lo que se observa desde la península, son muchas.

Por ejemplo, varía notablemente entre ambas la conexión con la península. El aislamiento marítimo es mucho más acusado en Melilla, con 4/5 rotaciones diarias que no bajan de las 6 u 8 horas, dependiendo de si la conexión se da con Málaga, Almería o Motril. En cambio, Ceuta se conecta por mar con Algeciras con 24 trayectos de ida y 24 de vuelta diarios de 1-1:30 horas de duración.

En cuanto a la conectividad con los destinos, Melilla goza de buenas conexiones aéreas directas con Málaga y Madrid todo el año, y varias frecuencias semanales con Almería, Sevilla y Granada en régimen de Obligación de Servicio Público. Ceuta, por el contrario, y debido a las dificultades que impone su geografía, carece de aeropuerto, aunque cuenta con un helipuerto con conexión a Algeciras y Málaga.

Esta situación de Ceuta, en pleno Estrecho de Gibraltar, se encuentra en un posicionamiento envidiable en varios mercados potenciales que no son accesibles, en cambio, para Melilla, que se encuentra más distanciada de las rutas marítimas. Las potencialidades de la localización de Melilla le otorgan, sin embargo, ventajas en el continente africano ya que se encuentra a muy pocas horas de navegación del puerto argelino de Ghazaouet, dándole la posibilidad de encauzar cierto comercio de cercanía.

Estas grandes diferencias tienen el objetivo de poner de manifiesto que determinadas propuestas no tienen por qué ser efectivas ni viables para las dos y por ello es importante 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 sentido⁹⁴.

Dejando clara la disparidad entre los dos territorios y sus situaciones, vamos a desgranar algunas de las oportunidades y necesidades de cada uno de estos territorios.

CAMBIOS NECESARIOS EN CEUTA

El Observatorio de Ceuta y Melilla concluyó en su informe *Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades* con un listado de 23 medidas que implantar en Ceuta para que su situación de crisis pueda paliarse. En síntesis, estas medidas se pueden aglutinar en los siguientes grupos y puntos:

- Impulso del comercio y la economía:
 - Exprimir los recursos disponibles para aumentar sus capacidades y competitividad, a la vez que se mejora el Régimen Económico Fiscal Especial.
 - Abaratar y si es posible, eliminar el coste del transporte marítimo de mercancías a la Península.
 - Solicitar financiación a la Administración General del Estado, para emitir ayudas a PYMES y trabajadores.
 - Simplificar trámites y facilitar la apertura de establecimientos y la emisión de licencias.
 - Impulso del comercio mediante la compra de gran cantidad de billetes de barco para ponerlos a la venta a un bajo precio, promocionando a Ceuta como destino turístico comercial “duty free”.
 - Reducir la presión fiscal de los tributos locales.
 - Poner en marcha el plan estratégico para el desarrollo económico y aprobar el Plan General de Ordenación Urbana.
- Acuerdos:
 - Solicitar la inclusión de Ceuta en la lista de territorios autorizados a la exportación al territorio aduanero común en materia de productos pesqueros y reactivar el sector pesquero.

- Realizar un estudio sobre la conveniencia de la incorporación de Ceuta a la Unión Aduanera⁹⁵.
- Migración, fronteras y seguridad:
 - Remodelación de la frontera del Tarajal y fortalecimiento de la misma con las dotaciones necesarias de Guardia Civil o Policía Nacional, y la implementación de una frontera inteligente.
 - Eliminar o revisar la actual excepción al Tratado Schengen para reducir la presión migratoria.
 - Implementar un plan de seguridad del puerto.
 - Aplicar la normativa de contratación de trabajadores transfronterizos y realizar planes de formación y cualificación para sustituirlos por desempleados locales.
 - Solicitar a la Administración General del Estado que asuma la situación de emergencia social y humanitaria que causan los Menores Extranjeros No Acompañados y se ponga en marcha un plan para potenciar la presencia del Estado en la ciudad.
 - Solicitar el cumplimiento por parte de Marruecos de su acuerdo sobre reagrupamiento familiar y retorno de sus menores no acompañados.
 - Participar activamente como ciudad en la gestión de los recursos asignados a España de los Fondos de Recuperación de la Unión Europea.

CAMBIOS NECESARIOS EN MELILLA

El Observatorio de Ceuta y Melilla realizó asimismo un estudio de determinados documentos en busca de conclusiones acerca de los esfuerzos y las acciones para Melilla y se encontró con que éstas eran, más bien, planes para entidades localizadas en Melilla. En función de los

debates sociales, públicos realizados por los ciudadanos en medios variados como los tradicionales medios de comunicación, foros políticos, actos empresariales y redes sociales, se concluye en que un Plan Estratégico para Melilla debería contar con 19 medidas, que vamos a aglutinar en los siguientes grupos y acciones:

- Conectividad:
 - Inversión contra la ineficiencia del transporte marítimo y aéreo.
 - Solventar el aislamiento comercial y empresarial
 - Ciudad desconocida y con mala reputación.
- Presión fronteriza y situación social
 - Determinar cuánta presión fronteriza es sostenible.
 - Atender a la incapacidad de reducción de las bolsas de paro sin cualificación, a la división social entre empleados públicos con altos sueldos frente a trabajadores locales en competencia con trabajadores transfronterizos.
 - Existencia de una gran cantidad de actividades irregulares e informales y las distorsiones económicas que generan los grandes flujos de efectivo que genera esta economía informal y, a veces, ilegal.
 - A esta complicada situación social se le ha de sumar la política, con una “legislación petrificada” y las competencias clave “dispersas” por el Estado, y una limitación en el suministro de agua y energía eléctrica.
- Comercio:
 - Impulsar el comercio online.
 - Estudiar la conveniencia o no de pertenecer a la Unión Aduanera, y tratar la inexistencia de política y acuerdos comerciales.

94 CHANDIRAMANI RAMESH K., BUSTILLO GÁLVEZ J. (2020, septiembre). Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. p. 46.

95 Se plantea dicha entrada para que Ceuta mejore su economía y sus cifras de negocio, pero es necesaria la precaución ya que podría romperse su régimen especial (Régimen Económico Fiscal Especial vigente desde la Ley de 18 de mayo de 1863. Por lo tanto se necesita considerar esta decisión en función de las viabilidad jurídica y las posibles consecuencias económicas que se pudieran acarrear.

El Gobierno de España encargó a mediados de diciembre de 2021, a la empresa pública Tragsatec, una consultoría para, a partir de ella, elaborar una estrategia nacional para Ceuta y Melilla. Este plan comenzó a perfilarse en junio de 2021, y el diagnóstico para ellas estará listo en junio de 2022. El detonante que puso el foco en las dos Ciudades Autónomas fue la crisis diplomática con Marruecos, con su episodio más grave en mayo con la entrada de miles de migrantes. En ese momento, se reconoció la necesidad de fortalecer a Ceuta y Melilla.

El Secretario de Estado de Política Territorial, Alfredo González, anunció en Ceuta esta noticia, y, a su vez, explicó que su objetivo es obtener un análisis detallado de la situación económica, social y demográfica de ambos territorios, además de identificar posibles inversiones, proyectos y fuentes de financiación para

revitalizar a estas economías asfixiadas, entre otras razones por el cierre de la frontera.

Este plan económico será independiente a la hoja de ruta que elabora el Ejecutivo para la reapertura de fronteras que Marruecos cerró en marzo de 2020, pero comparte algunos puntos en común. Entre ellos, se cuestiona la posibilidad del cambio del régimen actual en materia fronteriza con Marruecos, que permite a los ciudadanos de Nador y Tetuán entrar y salir de ambas ciudades sin necesidad de visados. Se pretende visibilizar los límites de la frontera sur de la UE, mejorar el bienestar de estas ciudades en materia de servicios públicos y sanidad, y potenciar las conexiones con la península. Además, se tratará, por parte del Ejecutivo, de invertir fondos europeos en sectores que atraigan inversión en estas ciudades con el objetivo de reducir la dependencia de Marruecos⁹⁶.

7

CONCLUSIONES

- Es clara y acuciante la necesidad de colaboración por parte de España y la UE para atender a los problemas que sufren Ceuta y Melilla.
- Se necesita estudiar desde una perspectiva legal y económica las consecuencias de la entrada al espacio Schengen y a la Unión Aduanera, o una reforma del régimen excepcional actual. Estos elementos pueden ser la piedra angular para salvar los problemas migratorios y fronterizos, así como los problemas económicos, la falta de acuerdos y el aislamiento de la península.
- Las acciones que se toman contra Ceuta y Melilla, y que poco a poco las van debilitando, no deben interpretarse como meros incidentes. Teniendo en cuenta todas las actuaciones y con una perspectiva global, se debe advertir de que se está lanzando un mensaje y hace falta interpretarlo y ser conscientes. Las acciones que se toman contra Ceuta y Melilla, también se toman contra España y contra la UE.
- La sociedad requiere y reclama acción. El Gobierno español ha comenzado a dar respuesta a esta situación, pero queda mucho trabajo por hacer, y hay muchos campos a tener en cuenta, y que incumben mayores niveles de implicación de los que alcanza un plan nacional, como en materia de seguridad de fronteras europeas y la elaboración de estrategias comerciales con otros estados, aprovechando el potencial de las excepciones de Ceuta y Melilla.

96 MARTÍN. M. (15 de diciembre de 2021). El Gobierno encarga una consultoría de 600.000 euros para preparar los planes estratégicos de Ceuta y Melilla. *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-12-15/el-gobierno-encarga-una-consultoria-de-600000-euros-para-preparar-los-planes-estrategicos-de-ceuta-y-melilla.html>

BIBLIOGRAFÍA

Artículos:

ABAD, P. (12 de noviembre de 2021) Ceuta, pieza clave en el presente y futuro de Europa. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/ceuta-pieza-clave-presente-futuro-europa/>

E. F. (25 de noviembre de 2021) Ceuta y Melilla solicitarán formar parte del Comité de las Regiones. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/ceuta-solicitar-formar-parte-comite-regiones-europeo/>

GAMARRA, L., HENAR DE PEDRERO. (31 de marzo de 2020). Marruecos hace oficial la expansión de su espacio marítimo hacia aguas españolas. *20 Minutos*. <https://www.20minutos.es/noticia/4210893/0/marruecos-amplia-frontera-agua-espanola/?autoref=true>

MARTÍN, M. (15 de diciembre de 2021). El Gobierno encarga una consultoría de 600.000 euros para preparar los planes estratégicos de Ceuta y Melilla. *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-12-15/el-gobierno-encarga-una-consultoria-de-600000-euros-para-preparar-los-planes-estrategicos-de-ceuta-y-melilla.html>

SEMPERE, A. (24 de diciembre de 2021). Marruecos construye una gran zona comercial frente a Ceuta para atraer a grandes empresas como Ikea. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2021/12/24/61c5f84cfc6c83885c8b45cc.html>

Informes:

BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., & COLOM, G. (2021, noviembre). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. <https://www.observatorioceutaymelilla.org/wp-content/uploads/2021/11/2-OCM-Pretensiones-Marruecos.pdf>

BERMEJO GARCÍA R., SIERRAS SÁNCHEZ A., ÁVILA PÉREZ E. (2020, diciembre). Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. <https://www.observatorioceutaymelilla.org/wp-content/uploads/2020/12/Ceuta-y-Melilla-frontera-terrestre-de-Espana-CC%83a-y-de-la-Unio-CC%81n-Europea-en-A-CC%81frica.pdf#page=25>

CASTAN PINOS, J. (2014). La fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla. *Instituto de Estudios Ceuties*. https://www.ieceuties.org/files/uqgd/0e0ea2_f5046ce5324445b28375a16940119104.pdf

CHANDIRAMANI RAMESH K., BUSTILLO GÁLVEZ J. (2020, septiembre). Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades. *Instituto de Seguridad y Cultura. Observatorio de Ceuta y Melilla*. <https://seguridadycultura.org/wp-content/uploads/2020/10/Ceuta-y-Melilla-o-c%C3%B3mo-convertir-una-grave-crisis-en-la-meior-de-las-oportunidades.pdf>

COLOM, G.; PULIDO, G. y GUILLAMÓ, M. (2021, abril). Marruecos, el Estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España. *Instituto Seguridad y Cultura*. <https://seguridadycultura.org/wp-content/>

[uploads/2021/05/Marruecos-el-Estrecho-de-Gibraltar-y-la-amenaza-militar-sobre-Espa%C3%B1a.pdf](https://www.observatorioceutaymelilla.org/wp-content/uploads/2021/05/Marruecos-el-Estrecho-de-Gibraltar-y-la-amenaza-militar-sobre-Espa%C3%B1a.pdf)

ECHEVERRÍA JESÚS C. (2021, febrero). Las raíces históricas de Ceuta, Melilla y el resto de territorios españoles del norte de África. *Instituto de Seguridad y Cultura, Observatorio de Ceuta y Melilla*. <https://www.observatorioceutaymelilla.org/wp-content/uploads/2021/02/Las-raices-historicas-de-Ceuta-Melilla-y-el-resto-de-territorios-espanoles-del-norte-de-Africa.pdf>

GARCÍA FLÓREZ, D. (1997). CEUTA Y MELILLA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2782318.pdf>

LILLO, E. T. (2006). La invasión árabe. Los árabes y el elemento árabe en español. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-invasin-rabe-los-rabes-y-el-elemento-rabe-en-espaol-0/>

MORÓN PÉREZ, M. C. & Universidad de Granada. (2006). CRONICA TRIBUTARIA NUM. 121/2006 (59-96). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. <https://xdoc.mx/preview/el-regimen-fiscal-de-las-ciudades-autonomas-de-5e07b8185d5e3>

NUÑEZ PÉREZ, G.: «Análisis jurídico-económico de las condiciones de adhesión de Canarias a la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, nº 166. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3892055>

PÉREZ, J. Á. M. (2011). Tesis doctoral. Publicaciones de historia militar: Ceuta y su entorno geoestratégico. *Universidad de León*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=106430>

REMACHA, J. R. (1994). Las fronteras de Ceuta y Melilla. *Universidad de Navarra*. <https://dadun.unav.edu/handle/10171/19948>

SUÁREZ DE VIVERO J. L. (2020) Las aguas territoriales en el Estrecho: delimitación entre espacios marítimos entre España y Marruecos. *Instituto de Estudios Ceuties*. <https://titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/AGUASTERRITORIALESESTRECHO.pdf>

VOTEL, Joseph & CLEVELAND, Charles & CONNETT, Charles e IRWIN, Will: Unconventional Warfare in the Gray Zone. (2016). *JFQ, 80 (7)*. https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/ifq/ifq-80/ifq-80_101-109_Votel-et-al.pdf

Documentos públicos:

Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas. Artículo 25. https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/Ceuta%20y%20Melilla/Articulos%2025_26%20y%2027%20del%20Acta%20de%20Adhesion%20a%20las%20CCEE.pdf

BOE-A-1994-7586. Protocolo no 2. Acta de adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas. (1985). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-7586>

BOE-A-2020-8099. 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. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-8099>

Codexca. (2018, diciembre). Estudio práctico sobre una posible incorporación de la Ciudad Autónoma de Melilla al Territorio Aduanero Comunitario. https://www.promesa.net/ficheros_publicos/content/pdf/Estudio.pdf

Constitución Española. (1995). Sinopsis del Estatuto de Melilla (ciudad autónoma). <https://app.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=81>

Constitución Española. (1995). Sinopsis del Estatuto de Ceuta (ciudad autónoma). <https://app.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=80>

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) <https://www.imo.org/es/OurWork/Legal/Paginas/UnitedNationsConventionOnTheLawOfTheSea.aspx>

Diario de Sesiones del Senado, 2000, p. 5.

EUR-LEX, Document 42000A0922 (02). Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes

EUR-Lex, Document 42000A0922 (04). Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985

Instituto Geográfico Nacional & Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. (2021). Formación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. www.ign.es. https://www.ign.es/espmap/mapas_org_eso/OrgESO_Mapa_09.htm

Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la UE. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>

Regulation (EU) 2016/399 Amending regulation on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0891&from=EN>

Tratado del Atlántico Norte. (1949). https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es

Publicaciones de interés:

14 de noviembre de 1975: firma del Acuerdo Tripartito de Madrid. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/hoy-en-la-historia/14-noviembre/14-de-noviembre-de-1975-firma-del-acuerdo-tripartito-de-madrid/>

European Comission. Press corner. (2020, septiembre). Un nuevo comienzo en materia de inmigración: Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.

European Comission. Press Corner. (2021, diciembre). Schengen: nuevas normas para que el espacio sin controles en las fronteras interiores sea más resiliente.

Libros:

LERÍA Y ORTIZ DE SARACHO M. y LÓPEZ ANGLADA L. (1991). Ceuta y Melilla en la polémica. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=241786>

PRADO, J. A. M. (1859). *Historia de la Plaza de Ceuta...* Nieto. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=SHkLAAAIAAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=historia+de+ceuta&ots=CHPBTtNjrr&sig=o3kmcSyR-v2idfT9c8e6U6Dh9XrY&redir_esc=y#v=onepage&q=historia%20de%20ceuta&f=false



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)