

INFORME

JUNIO, 2022

LA CONSOLIDACIÓN EUROPEA DE CEUTA, MELILLA Y LOS OTROS TERRITORIOS ESPAÑOLES EN EL NORTE DE ÁFRICA

Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García,
Miguel Acosta Sánchez, Jesús Verdú Baeza, Miguel Ángel
Cepillo Galvín, Juan Domingo Torrejón Rodríguez



**OBSERVATORIO
DE CEUTA Y MELILLA**

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA



	PRESENTACIÓN: LA CONSOLIDACIÓN DE EUROPA EN EL ÁREA DEL ESTRECHO	Pág. 06
1	ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN EUROPEA DE CEUTA Y MELILLA. CIUDADES UE DE FRONTERA EXTERIOR. LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS	Pág. 10
1.1	ESPAÑA-MARRUECOS, UNA RELACIÓN BILATERAL DESEQUILIBRADA	Pág. 12
1.2	ESTRATEGIAS A CORTO Y MEDIO PLAZO, REFORZAMIENTO DE LA UE EN LAS CIUDADES <ul style="list-style-type: none">• CEUTA Y MELILLA, ¿REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA DE LA UE?• CEUTA Y MELILLA, CIUDADES EUROPEAS DE FRONTERA EXTERIOR EN ÁFRICA	Pág. 14
1.3	LOS INNOMINADOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS, ¿LUGARES DE MEMORIA Y REENCUENTRO?	Pág. 19
1.4	PROPUESTAS	Pág. 23
2	CEUTA Y MELILLA: PROPUESTAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EUROPEA EN LA NUEVA ETAPA DE RELACIÓN HISPANO-MARROQUÍ (2022)	Pág. 24
2.1	INTRODUCCIÓN: EL MARCO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES DE VECINDAD Y TRANSFRONTERIZAS DE ESPAÑA	Pág. 26
2.2	LOS DISTINTOS MARCOS DE RELACIONES UE-MARRUECOS <ul style="list-style-type: none">• LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN EUROPEA - PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG (INSTRUMENTO FINANCIERO: FEDER)• EL PROCESO DE ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA - UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO Y SU INSTRUMENTO FINANCIERO, EL PROGRAMA MEDA• LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (2004, REVISADA EN 2011 Y EN 2015) Y EL IEVA (EN VIGOR DESDE EL 1 DE ENERO DE 2007), SUSTITUIDO POR EL IEV (EN VIGOR DESDE EL 16 DE MARZO DE 2014)	Pág. 30
2.3	LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ: ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS	Pág. 36
2.4	PROPUESTAS	Pág. 40

3	CEUTA, MELILLA Y SCHENGEN – SITUACIÓN ACTUAL Y POSIBILIDADES FUTURAS	Pág. 46
3.1	CEUTA: SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y FRONTERAS	Pág. 48
3.2	MELILLA: SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y FRONTERAS	Pág. 50
3.3	CEUTA Y MELILLA COMO CIUDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS	Pág. 52
3.4	CEUTA Y MELILLA COMO PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SCHENGEN	Pág. 52
3.5	POSIBILIDADES DE FUTURO EN EL MARCO SCHENGEN	Pág. 56
3.6	PROPUESTAS	Pág. 59
4	LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA	Pág. 60
4.1	INTRODUCCIÓN	Pág. 62
4.2	EL ESTATUTO PARTICULAR DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA: LA “EUROPEIZACIÓN” PARCIAL DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS	Pág. 64
4.3	SITUACIÓN ACTUAL: LAS ANÓMALAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CEUTA Y MELILLA CON MARRUECOS	Pág. 68
4.4	PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA NECESARIA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA	Pág. 71
4.5	PROPUESTAS	Pág. 76
5	CEUTA, MELILLA, Y EL PARAGUAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA ESPAÑOLA Y EUROPEA	Pág. 78
5.1	SEGURIDAD Y DEFENSA	Pág. 80
5.2	SEGURIDAD INTERIOR: CONTROL Y VIGILANCIA DE FRONTERAS	Pág. 83
5.3	PROPUESTAS	Pág. 85

6	CEUTA Y MELILLA EN LAS INSTITUCIONES Y REDES DE REGIONES Y CIUDADES EUROPEAS	Pág. 86
6.1	INTRODUCCIÓN	Pág. 88
6.2	CEUTA Y MELILLA. PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO EUROPEO	Pág. 88
	<ul style="list-style-type: none">• PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL CONSEJO DE MINISTROS: LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA (CARUE)• COMITÉ DE LAS REGIONES• OTRAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA UE: LA COMISIÓN EUROPEA, LA COOPERACIÓN CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y LA POSIBILIDAD DE ABRIR OFICINAS EN BRUSELAS• CEUTA Y MELILLA EN EL CONSEJO DE EUROPA	
6.3	LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES Y REDES DE ENTIDADES REGIONALES, INTERMEDIAS Y LOCALES DE ÁMBITO EUROPEO	Pág. 96
	<ul style="list-style-type: none">• PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES DE ENTIDADES REGIONALES Y/O LOCALES DE OBJETIVOS GENERALES• PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES DE ENTIDADES REGIONALES Y/O LOCALES DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
6.4	PROPUESTAS	Pág. 102
7	ISLAS CHAFARINAS, UN MARCO EUROPEO DIFERENCIADOR	Pág. 106
7.1	INTRODUCCIÓN. TERRITORIOS ESPAÑOLES EN EL NORTE DE ÁFRICA FUERA DE LA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA DEL ESTADO	Pág. 108
7.2	LAS ISLAS CHAFARINAS	Pág. 109
7.3	UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO BAJO EL DERECHO EUROPEO	Pág. 112
7.4	PROPUESTAS	Pág. 114
	BIBLIOGRAFÍA	Pág. 120

1

ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN EUROPEA DE CEUTA Y MELILLA. CIUDADES UE DE FRONTERA EXTERIOR. LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS

Por Alejandro del Valle Gálvez

RESUMEN

En las relaciones España-Marruecos, existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. En este capítulo se analizan diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Europea, en estrategias a corto y medio plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho. El objetivo de **consolidar a la UE en las ciudades, islas y peñones de España en la costa africana** debe ser permanente en la actuación española, especialmente tras la crisis de Ceuta de 2021, y del cambio español sobre el Sáhara de 2022, que confieren cierta precariedad a Ceuta y Melilla por lo que hace a la reacción española ante incumplimientos marroquíes.

En este trabajo se analizan **estrategias a corto y medio plazo**, como el establecimiento de una región ultraperiférica europea, y especialmente se propone crear un estatuto específico en la UE adaptado a las necesidades de Ceuta y Melilla, como 'Ciudades UE de frontera Exterior en África', dado el carácter absolutamente único de sus circunstancias en el contexto europeo y mediterráneo.

Finalmente se analiza la situación de **limbo jurídico en que se encuentran en el Derecho español las islas y peñones de España en la costa africana**, argumentando la necesidad de intensificar las referencias normativas españolas y europeas, y proponiendo considerar unas nuevas funciones para los peñones como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif.

1.1 ESPAÑA-MARRUECOS, UNA RELACIÓN BILATERAL DESEQUILIBRADA

Se han calificado de diversas formas las relaciones de vecindad España-Marruecos ('extraño vecino', 'vecinos alejados', 'vecino inquietante', 'vecindad cautelosa'...). En general podemos decir que se trata de unas relaciones de vecindad desconfiadas. En cualquier caso, cuando se trata de cuestiones relativas a la relación de vecindad entre los Estados español y marroquí, hay una constante que se repite, la de las cuestiones territoriales directas (ciudades, islas y peñones) o indirectas (Sáhara). Esto afecta al conjunto de la relación bilateral, pues le confiere inestabilidad e inseguridad.

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

Esta desigualdad parte desde los mismos territorios de convivencia y contacto. España nunca ha querido encarar explícitamente y sin complejos los problemas directos e indirectos que comporta la reclamación marroquí sobre Ceuta y Melilla. Las Estrategias de Seguridad Nacional de 2011, 2013 y 2017 no mencionan el problema, si bien la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 anuncia un Plan Global de Seguridad para Ceuta y Melilla. En cambio, Marruecos mantiene explícita su irredenta reclamación por las "ciudades ocupadas e islas expoliadas" al norte del Reino. Este objetivo nacional permanente se persigue con cons-

«España nunca ha querido encarar explícitamente y sin complejos los problemas directos e indirectos que comporta la reclamación marroquí sobre Ceuta y Melilla»

tancia, claridad y estrategias proactivas. España, en cambio, tiene el objetivo estático de mantener el *statu quo* de las ciudades, islas y peñones. Por lo que nos encontramos con que, históricamente, es Marruecos siempre quien toma la iniciativa en los temas territoriales (directos como las ciudades o indirectos como la cuestión del Sáhara), marcando directa o indirectamente las crisis, los tiempos, el campo y reglas de juego.

No debe olvidarse además que como Estado democrático, España tiene limitaciones internas y externas (principios de Estado de Derecho, transparencia y respeto del Dere-

cho Internacional), aparte de características identitarias que limitan su margen de acción (reluctancia de la opinión pública a conflictos territoriales exteriores y con Marruecos; la falta de unidad en los partidos políticos respecto a la acción exterior española; tendencia a evitar acciones asertivas sobre los territorios reclamados para evitar incomodar al vecino).

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

Si este es el marco de la relación bilateral en su dimensión territorial, en mi opinión **España debe buscar elementos para compensar sus limitaciones estructurales de actitud, objetivos y estrategias en el área del Estrecho respecto a Marruecos.** Quizás una mayor presencia estructural de la UE en las ciudades, islas y peñones puede compensar el desequilibrio existente, de forma que la UE se convierta en componente esencial de la respuesta española, integrando las instituciones, políticas y acciones de la UE en la posición de España respecto a las reclamaciones marroquíes en la costa africana y otras temáticas vinculadas, como es claramente la cuestión del Sáhara Occidental.

Nuestro argumento no es tanto forzar artificialmente a la UE a incorporarse o involucrar-

se en estas delicadas cuestiones, sino de extraer todas las consecuencias de que España, como Estado miembro, aplica y es garante del Derecho de la Unión en todos sus territorios. Es el Estado que debe garantizar que los valores democráticos y derechos humanos de la UE se protegen y respetan en el área del Estrecho. En definitiva, se trata de **asumir la realidad completa de que España es el único Estado de la UE con soberanía, jurisdicción y control en el área del Estrecho.**



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

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

En nuestro caso, se trata de hacer propuestas para las Ciudades como región ultraperiférica de la UE, y como ciudades de frontera exterior europea.

Ceuta y Melilla, ¿Región Ultraperiférica de la UE?

La categoría de regiones ultraperiféricas de la UE va referida a una serie de territorios, alejados del continente europeo, que tienen reconocido un estatuto jurídico especial. Pese a formar parte de la UE y aplicarse el

Derecho europeo, existe cierta adaptación a estos territorios de las políticas y acciones comunitarias, debido a los condicionantes y perjuicios que causa la gran lejanía geográfica de estas regiones.

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

Las bases jurídicas de esta especial condición de los territorios las tenemos en los Artículos 349¹ y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)².

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

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.

2. Artículo 355: Además de las disposiciones del artículo 52 del Tratado de la Unión Europea relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, se aplicarán las disposiciones siguientes:

1. Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349.

(...).

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

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

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

Existen sin embargo problemas de envergadura para que esta posibilidad sea viable en el corto plazo. Hay dudas para la consideración de Ceuta y Melilla como regiones ultraperiféricas; se subraya por ejemplo la ausencia de verdadera lejanía del continente o su exiguo territorio. Además, la UE en su estrategia hacia estos territorios subraya la necesidad de **interactuar y relacionarse comercial y económicamente con el entorno**, lo que no es evidente por las frecuentes crisis hispano-marroquíes en un contexto de permanente reclamación territorial³.

Pero el principal problema es su regulación por Derecho Originario, ya que sería necesaria una modificación de los Tratados, y por lo tanto una Conferencia intergubernamental previa de los Estados miembros que aceptara esta incorporación *eo nomine* de Ceuta, Meli-

lla, peñones e islas al ahora **artículo 349 TFUE**. En efecto, cualquier alteración del estatuto de las regiones ultraperiféricas ya constituidas se limita a las danesas, francesas o neerlandesas (Art. 355.6 TFUE).

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

En nuestra opinión, la opción de búsqueda de un régimen “*equiparable*” a las regiones ultraperiféricas es un poco difusa, probablemente indicando el deseo de que sean de aplicación a las Ciudades ciertas medidas especiales en algunas políticas de la UE. Pero, por ejemplo, la inmigración no parece constituir uno de los problemas esenciales tradicionales de las regiones ultraperiféricas europeas. Quizás merece la pena intentar expresamente en positivo **obtener un estatuto amoldado a las Ciudades**, como veremos seguidamente.

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

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

Ceuta y Melilla, Ciudades Europeas de Frontera Exterior en África

Como adelantamos, **nuestra opción principal sería la de que Ceuta y Melilla obtengan un estatuto específico y *ad hoc***. La razón es el carácter absolutamente único de sus circunstancias en el contexto español, europeo y mediterráneo.

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

«Este nuevo estatuto exclusivo de Ceuta y Melilla como Ciudades UE de frontera exterior en África podría ser establecido ex novo como solución a medida para las ciudades, cuyo carácter único como espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África debe ser preservado lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión»

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

Un estatuto jurídico único en Derecho UE vendría determinado por una denominación específica, que puede ser la de **Ciudades UE de Frontera Exterior en África**. Este nuevo estatuto exclusivo de Ceuta y Melilla como Ciudades UE de frontera exterior en África podría ser establecido *ex novo* como solución a medida para las ciudades, cuyo carácter único como

espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África debe ser preservado lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión.

El contenido de este estatuto tendría relación directa con las circunstancias de las ciudades, como la alta densidad de población, el subempleo, el aislamiento etc. Sin embargo, también habría que resaltar los aspectos positivos de las ciudades en cuanto **históricos**



centros de convivencia multicultural y respeto de minorías religiosas, y de interrelación europea con el entorno magrebí.

Especial atención merecería su adaptación a ciertas políticas y medidas europeas, como la comercial o fiscal, de ayudas de Estado, y de acceso como ciudades beneficiarias de los variados programas y fondos estructurales, así como los relacionados con fronteras exteriores e inmigración. Se trata no sólo de garantizar unas mejores condiciones, superiores a las actuales⁴, sino de que exista en la normativa europea una previsión de programas específicos y de adaptación de los Fondos a la situación de las Ciudades de Frontera Exterior en África.

Si España asumiera esta solicitud ante los socios europeos, tendría que precisar las cir-

cunstancias únicas y el motivo y razones de activación jurídica de este estatuto. A este respecto, podríamos pensar en motivaciones y bases jurídicas relativas a cohesión económica y social y fondos estructurales (art. 177 TFUE)⁵, también a la gestión integrada de fronteras (Art 77.1.c y 77.2.d)⁶, incluso a la cláusula de activación de competencias implícitas del art 352.1 del Tratado⁷. O con una combinación de varias bases⁸.

En cualquier caso, lo importante es que **el Gobierno de España, en coordinación con las ciudades, determine con claridad lo que se pretende y desea para las ciudades**, para localizar y fundamentar luego en las bases jurídicas que permitirían crear *ex novo* un estatuto singular, a medida y único para las ciudades en el marco del Derecho UE.

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

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

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

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

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

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

a) (...).

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

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

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

1.3 LOS INNOMINADOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS, ¿LUGARES DE MEMORIA Y REENCUENTRO?

Entre los territorios de España en la costa africana están los peñones e islas. Se trata de territorios de muy distinta condición, pues junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, tenemos un peñón integrado en la costa marroquí (**Vélez**), otro peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, **Alhucemas**) y un conjunto de islas o archipiélago cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (**Chafarinas**)⁹.

Pero a diferencia de Ceuta y Melilla, peñones e islas plantean problemas legales y políticos de envergadura. La posición española a la hora de encarar cualquier iniciativa política o crisis en torno a estos micro territorios tiene especialmente un flanco muy débil en el de por sí discutible o polémico estatuto internacional de los Peñones de soberanía. En particular, estos *fragmentos de Estado* que eventualmente serían las islas y peñones plantean ya de por sí una **difícil explicación y justificación política**, habida cuenta de su proximidad a la costa marroquí (Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas, con sus dos islotes deshabitados, a menos de 1000 metros de tierra firme); o incluso su integración en el mismo territorio terrestre, pues el Peñón de Vélez es en realidad una península, prominencia o saliente de la costa desde que en 1934 se uniera al continente por un istmo arenoso de 80 metros, pasando entonces

de isla a tómbolo. También hay que sopesar la inexistencia de actividad económica y población civil, y única presencia militar, ocasionalmente científica.

Peñones e islas tiene desde luego **buena defensa desde el Derecho Internacional, pues están aquilatados para cada uno los correspondientes títulos jurídicos españoles de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos territorios**. Claro que en los debates al respecto que pudieran producirse en los medios de comunicación y en foros intergubernamentales, quizás los títulos jurídicos no tendrían un peso decisivo ante la opinión pública internacional, que puede conducirse por lógicas y dinámicas diferentes de la lógica jurídica que pueda esgrimir España.

Tan preocupante, o más, que lo anterior, es el indefinido estatuto jurídico interno de derecho español de las islas y peñones, que progresivamente han sido innominados en el ordenamiento jurídico. **No es relevante que la Constitución no los mencione, pero sí que estén absolutamente fuera de la organización territorial del Estado** –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas – con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla¹⁰. Como ha sido puesto de relieve, los peñones e islas no figuran ex-

9. Ver el Capítulo correspondiente del Informe redactado por el Dr. Jesús Verdú Baeza.

10. Se suprimieron las referencias a Perejil y al Peñón de Vélez del Art. 2 del Estatuto de Ceuta, tras la Nota Verbal marroquí del 05.01.1987, que ya no aparecen en la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo (BOE nº 62 del 14.03.1995); también se suprimieron las referencias a las Islas Chafarinas y a Alhucemas en el Estatuto de Melilla (Ley Orgánica 2/1995 de 13 de marzo, BOE nº 62 del 14.03.1995).

plícitamente como españoles –o si se quiere el matiz, como territorios “de España”– en ningún texto relevante pues se trata de áreas del territorio que integran el Reino, administradas directamente por el Gobierno/Administración central.

Sin duda, la regulación más detallada es o era la militar, aparte de la especificidad de las Islas Chafarinas de constituir un Refugio Nacional de Caza hoy gestionado por el organismo autónomo Parques Nacionales. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la única Administración efectiva sobre todos estos territorios. Donde además plantean serios problemas el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales, la jurisdicción interna española aplicable –aparte de la militar –, la no previsión legal de actuación administrativa, o de protección del medio ambiente en los Peñones de Alhucemas y Vélez.

En resumen, **los Peñones plantean riesgos muy serios**, debido principalmente a:

- La inexistencia de población civil: la única población permanente en las islas y peñones es la guarnición militar de las mismas, con un cometido en el que se turnan las diferentes unidades dependientes de la Comandancia General de Melilla.
- La existencia de dos islotes en la bahía de Alhucemas (Isla de Tierra e Isla de Mar) muy próximos a la orilla y sin presencia española permanente.
- La extrema cercanía o integración en la costa marroquí en el caso de Vélez, siendo

además el único caso (con Gibraltar) de frontera terrestre española no delimitada la situada en el pequeño istmo que une este Peñón con la costa marroquí.

- La posibilidad de que Marruecos decida en algún momento realizar una reivindicación selectiva en su irredentismo territorial, no focalizándolo en las Ciudades sino los peñones, o en determinados peñones e islas.
- El indefinido estatuto legal en derecho español, no estando comprendidos peñones e islas en los estatutos de autonomía, ni en la organización territorial del Estado.

Nuestras propuestas irían encaminadas a **dar un reconocimiento jurídico normalizado** en derecho español y en derecho europeo a los peñones en la costa africana, y **ofrecer un sentido y significado distinto de sus actuales funciones** y en general del papel de España en estos fragmentos de Estado en la costa africana.

A.- *Lawfare*

En primer lugar, hay claramente una **necesidad de mayor densidad reguladora** con relación a los peñones. Se trata de ámbitos de jurisdicción española terrestre, marítima y área que se desempeñan por el Estado español en cuanto Estado europeo. Las menudas referencias en derecho español se han producido principalmente en el ámbito del **Ministerio de Defensa**. Es cierto que alguna referencia reciente la encontramos por la necesidad de regulación medioam-



biental vinculada a la normativa europea¹¹, o en respuesta a Declaraciones oficiales de Marruecos¹².

Pero en general **se necesita una mayor determinación de su estatuto jurídico y de su involucración y aplicación con normas de diferentes fuentes de derecho español**. Son por tanto dos ideas. Por una parte, tomar como una ventaja el no haber sido incluidos en los Estatutos de autonomía de las Ciudades, ni haber sido confirmados como pertenecientes a sus términos municipales. Esto permite separar el estatuto de estos peñones e islas del de las Ciudades Autónomas, y proteger y diferenciar a las Ciudades en cuanto

entidades integradas en la organización territorial democrática española. Por otra parte, intensificar las referencias a los peñones e islas en la normativa española, y también en la europea, además de asegurar y garantizar el cumplimiento del derecho español y de las políticas y acciones que integran el derecho europeo en su aplicación por el Reino de España en estos territorios.

B.- Los peñones como lugares de Memoria y Reconciliación.

En segundo lugar, España puede plantear un nuevo sentido a las funciones que actualmente desempeñan los Peñones de Vélez y

11. Caso de la Demarcación marina 'Estrecho – Alborán', en el marco de las estrategias marinas españolas, ver M. ACOSTA SANCHEZ, "Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla", Revista de Estudios Regionales nº 101 (2014), pp. 17-42.

12. La Declaración marroquí al ratificar la Convención de NNUU sobre Derecho del mar, recordando la marroquinidad de estos territorios, y el no reconocimiento de la ocupación española de los mismos, en Dahir 1-04-134 (23 mai 2008) portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, fait le 28 juillet 1994, B.O.R.M., nº 5714, de 05.03.2009, y respuesta española en la Comunicación de 10.09.2008, B.O.E., nº 274, de 13.11.2009, p. 95491.

Alhucemas. Se trata de ofrecer la eventualidad de un uso y significado diferenciado. Para ello apuntamos a la posibilidad de que **estos peñones se conviertan en lugares de Memoria de las guerras en el Rif de los Siglos XIX y XX**. Ambos peñones han sido escenarios directos de batallas, e incluso la bahía de Alhucemas contempló el primer gran desembarco de guerra moderno en 1925.

Una función de museo e interpretación de las cruentas guerras del Rif podría ser una alternativa a proponer y desarrollar internamente en el derecho español. Sería interesante que esta propuesta también se hiciera para su diseño, creación y desarrollo **con la colaboración de Marruecos, pero también de Francia**, directamente implicada en las campañas de Marruecos de los primeros decenios del pasado siglo.

Independientemente de que Marruecos o Francia colaboraran en estas funciones de memoria, recuerdo e interpretación de guerras pasadas, España puede unilateralmente cambiar o complementar las funciones actuales con las que proponemos para los peñones.

Existen numerosos ejemplos, europeos e internacionales, de conversión de lugares de batalla, prisiones o cementerios en lugares de interpretación, memoria y reconciliación. Muchos de ellos efectuados por un Estado en lugares de su territorio incorporando memoria

y encuentro con otrora pueblos enemigos, en desoladores conflictos o escenarios de muerte y destrucción¹³.

Dotar de un nuevo sentido a los peñones es de por sí un objetivo del mayor interés para España. Y permite tomar la iniciativa en el ámbito internacional, con el añadido de ofertar a Marruecos colaborar en la reconversión de los peñones de Vélez y Alhucemas como lugares de historia, memoria y reencuentro entre los pueblos marroquí y español. La participación de Francia y de la Unión Europea o de organismos internacionales daría una mayor dimensión internacional y europea a estas nuevas funciones para los peñones. Sólo tener en cartera esta posibilidad ya es **tomar la iniciativa con Marruecos en estos conflictivos territorios**.

«Dotar de un nuevo sentido a los peñones es de por sí un objetivo del mayor interés para España. Y permite tomar la iniciativa en el ámbito internacional»

13. Puede verse por ejemplo el Anillo de la Memoria, que en la frontera franco-belga recoge los nombres de 580.000 soldados de todas nacionalidades caídos en la primera guerra mundial en estos parajes <https://memorial1418.com/anneau-de-la-memoire/>. Existe un Observatorio Europeo de lugares de Memoria, EUROM, <https://europeanmemories.net/>.

1.4 PROPUESTAS

En las relaciones España-Marruecos, existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. Diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Eu-

ropea pueden adoptarse, valorarse o estudiarse, en estrategias a corto y medio plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho:

1. Establecer el objetivo permanente de **consolidar a la UE en las ciudades, islas y peñones de España en la costa africana**. Este objetivo debe considerarse en la legislación y en las políticas públicas, e integrarse en instrumentos concretos como la Estrategia de Seguridad Nacional, o los Planes Integrales de Seguridad para Ceuta y Melilla.

2. Considerar en la próxima reforma de los Tratados el **establecimiento de una región ultraperiférica europea** para el conjunto de los territorios de España en la costa africana.

3. Proponer a la UE **crear un estatuto específico de Derecho de la Unión amoldado a las necesidades de Ceuta y Melilla**, como **Ciudades UE de frontera Exterior en África**, dado el carácter absolutamente único de sus circunstancias (hecho fronterizo único, datos migratorios objetivos, utilización de la migración como arma política, protección de valores europeos) en el contexto español, europeo y mediterráneo.

4. **Intensificar las referencias normativas españolas y europeas relativas a las islas y peñones de España en la costa africana**. Respecto a los Peñones de Vélez y Alhucemas, considerar dar una función y significado diferenciados a estos peñones como lugares de memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif.