

PEACE & SECURITY

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

10

2022



**EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW
AND INTERNATIONAL RELATIONS**



ISSN 2341-0868

DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Peix_secu_r_int.2022.i10

Citation: TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D: «La proyección europea de Ceuta y Melilla en las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022.

Received: 10 July 2022

Accepted: 20 July 2022.

LA PROYECCIÓN EUROPEA DE CEUTA Y MELILLA EN LAS INSTITUCIONES, ASOCIACIONES Y REDES DE REGIONES Y CIUDADES EUROPEAS

JUAN DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ¹

I. INTRODUCCIÓN – II. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO EUROPEO – III. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES Y REDES DE ENTIDADES REGIONALES, INTERMEDIAS Y LOCALES DE ÁMBITO EUROPEO – IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

RESUMEN. En este artículo realizaremos un análisis con propuestas de la situación actual y necesidades a corto y medio plazo de una de las vías para reforzar la proyección europea de Ceuta y Melilla, a través del marco institucional de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de otras organizaciones internacionales, así como en las redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo. Tras realizar nuestro análisis, hemos comprobado que hay participación de Ceuta y Melilla en los procesos de toma de decisiones en el Consejo y a través de las Cortes Españolas, pero que podría ser mayor, y que podría incluir una participación en la toma de decisiones en la Comisión. También comprobaremos que Ceuta y Melilla no forman parte del Comité de las Regiones, aunque esta posibilidad se ha planteado. Asimismo, hay una participación de las ciudades autónomas en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. En cuanto a la participación en redes y asociaciones de entidades locales y regionales, la participación de Ceuta y Melilla es mínima.

PALABRAS CLAVE: Ceuta y Melilla en la Unión Europea, Comité de las Regiones, Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, Comitología, Redes y asociaciones de entidades locales y regionales europeas.

¹ Profesor Ayudante Doctor (acreditado a Contratado Doctor) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Publicación realizada en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’ (Responsable, A. del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB100, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez.

THE EUROPEAN PROJECTION OF CEUTA AND MELILLA IN THE INSTITUTIONS, ASSOCIATIONS AND NETWORKS OF EUROPEAN REGIONS AND CITIES

ABSTRACT. In this article we will carry out an analysis with proposals of the current situation and short- and medium-term needs of one of the ways to strengthen the European projection of Ceuta and Melilla, through the institutional framework of the European Union, the Council of Europe and other international organisations, as well as in the networks of local and regional entities at European level. After carrying out our analysis, we have found that Ceuta and Melilla participate in the decision-making processes in the Council and through the Spanish Parliament, but that this could be greater, and could include participation in decision-making in the Commission. We will also note that Ceuta and Melilla are not part of the Committee of the Regions, although this possibility has been raised. Likewise, there is participation of the autonomous cities in the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. In terms of participation in networks and associations of local and regional authorities, Ceuta and Melilla's participation is minimal.

KEYWORDS: Ceuta and Melilla in the European Union, Committee of the Regions, Conference for European Union Affairs, Comitology, European networks and associations of local and regional authorities.

LA PROJECTION EUROPÉENNE DE CEUTA ET MELILLA DANS LES INSTITUTIONS, ASSOCIATIONS ET RÉSEAUX DES RÉGIONS ET VILLES EUROPÉENNES

RÉSUMÉ. Dans cet article nous réaliserons une analyse avec des propositions de la situation actuelle et des besoins à court et moyen terme d'une des voies pour renforcer la projection européenne de Ceuta et Melilla, à travers le cadre institutionnel de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, ainsi que dans les réseaux d'entités locales et régionales au niveau européen. Après avoir effectué notre analyse, nous avons constaté que Ceuta et Melilla participent aux processus de prise de décision au Conseil et à travers le Parlement espagnol, mais que cela pourrait être plus important, et pourrait inclure la participation à la prise de décision à la Commission. Nous noterons également que Ceuta et Melilla ne font pas partie du Comité des régions, bien que cette possibilité ait été évoquée. De même, les villes autonomes participent au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. En termes de participation aux réseaux et associations d'autorités locales et régionales, la participation de Ceuta et Melilla est minime.

MOTS CLÉS: Ceuta et Melilla dans l'Union européenne, Comité des Régions, Conférence des affaires de l'Union européenne, Comitologie, réseaux européens et associations de collectivités locales et régionales.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente y grave crisis bilateral entre España y Marruecos han hecho que se plantee, una vez más, la situación presente y futura de las Ciudades Autónomas españolas de Ceuta y Melilla, reclamadas por Marruecos. Una de las cuestiones que deben ser abordadas es la de la proyección internacional de estas Ciudades. En este artículo nos centraremos, sobre todo en la proyección europea, y analizaremos, con la intención de realizar algunas propuestas de mejora, en qué estado se encuentra actualmente la inclusión y participación

de Ceuta y Melilla en las instituciones de la Unión Europea, en las de otras organizaciones internacionales de ámbito europeo, así como en diversas redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo, todas ellas importantes si se quiere dar una mayor visibilidad a las Ciudades Autónomas en todos estos organismos, redes e instituciones, como parte de España.

Desde un punto de vista académico, estamos ante una cuestión que apenas ha sido abordada. Al menos no en el ámbito del Derecho Internacional, del Derecho de la Unión Europea o de las Relaciones Internacionales, que, en el caso español, ha preferido centrarse en el análisis de la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas².

Se trata, además, de una cuestión, en principio, compleja, por diversos motivos. El primero, la situación geográfica de Ceuta y Melilla, en el continente africano, lo que podría excluirle geográficamente de algunos marcos de cooperación europeos. El segundo lugar, el peculiar estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, que contrariamente a las aspiraciones de las autoridades de ambas ciudades, de ser Comunidades Autónomas, se quedó en una situación intermedia, entre el estatuto de los Ayuntamientos y del de las Comunidades Autónomas³. Este estatuto particular puede limitar competencialmente la proyección exterior de Ceuta y Melilla. Por ejemplo, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla no reconocen, de forma expresa,

² Como ejemplos, pueden verse FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dilex, 2001; PARDO CUERDO, J. L. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica*, Madrid, Escuela Diplomática, 1995; GARCÍA PÉREZ, R. «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 27, 2014, <http://www.reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior>; y JANER TORRENS, J. D. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 26, 2017, pp.13-47.

³ Véase, al respecto, ÁLVAREZ CONDE, E; TUR AUSINA, R. *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2019, p. 849; BALAGUER CALLEJÓN, T. (Coord.), *Manual de Derecho Constitucional. Vol I. Constitución y fuentes del Derecho. Derecho Constitucional Europeo. Tribunal Constitucional. Estado Autonómico*, Madrid, Tecnos, 14ª Ed, 2019, p. 465.

una competencia en materia de acción exterior o similar⁴, y ha sido la Ley de Acción Exterior de 2014⁵ la que ha paliado, en parte, este vacío normativo, al reconocer a las Ciudades Autónomas como Sujetos de la Acción Exterior (Art. 5.2), de modo que pueden realizar actividades en el exterior, entre ellas la celebración de acuerdos administrativos que concreten y ejecuten las previsiones de un tratado internacional del que España sea parte, así como de acuerdos no normativos (Art. 11), pueden tener oficinas en el exterior (Art. 12), y pueden hacer propuestas relativas a la Estrategia de Acción Exterior (Art. 35). Sin embargo, a diferencia de lo que han venido haciendo las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla no han reformado sus Estatutos para dar forma y contenido a estas atribuciones reconocidas en la Ley de Acción Exterior.

Para realizar este análisis, junto a una revisión bibliográfica, hemos consultado diversas fuentes en Internet. En primer lugar, para determinar qué papel juegan Ceuta y Melilla en el proceso de toma de decisiones en el marco de la Unión Europea, hemos recurrido al portal web del Ministerio de Política Territorial de España. En este portal, hemos localizado documentación con la normativa que regula la participación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la formación de la posición española en el Consejo, así como informes sobre la actividad desarrollada tanto en este ámbito como en el de la Comitología. En segundo lugar, hemos consultado el portal del Comité de las Regiones, para buscar información sobre sus integrantes y sobre las redes de ciudades y regiones europeas que colaboran con este órgano. En tercer lugar, hemos buscado información sobre las redes de entidades locales y regionales, para lo cual existe una Guía elaborada en febrero de 2009 por la Diputación de Almería⁶, cuya información hemos actualizado realizando búsquedas en Internet. y hemos completado la información con la obtenida en los portales web de esas asociaciones y redes de ciudades, para saber, entre

⁴ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-6358-consolidado.pdf>; Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, disponible en <https://boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-6359-consolidado.pdf>. Todos los enlaces han sido consultados el 20 de julio de 2022.

⁵ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *BOE* núm. 74, de 26/03/2014, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>.

⁶ DIPUTACIÓN DE ALMERÍA, *Redes Europeas para entidades intermedias y locales*, Almería, Diputación de Almería, 2009.

otras cuestiones, quiénes son sus miembros o qué requisitos se exige para serlo. En cuarto lugar, hemos buscado información sobre la participación de las entidades locales y regionales en los portales de otras Organizaciones Internacionales, en especial en el del Consejo de Europa, pero también en la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). No hemos buscado información en la OTAN porque es el objeto de estudio de otro trabajo publicado en este número de *Peace & Security*. En cuarto lugar, hemos buscado información sobre el particular en los Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado españoles. Finalmente, hemos recurrido a otra información, tales como noticias de prensa.

A la hora de presentar los resultados de nuestro análisis, hemos dividido este artículo en cuatro partes. En primer lugar, esta introducción (I); en segundo lugar, el análisis de la inserción de Ceuta y Melilla en las instituciones de la Unión Europea (II); en tercer lugar, analizaremos la participación de Ceuta y Melilla en redes y asociaciones de entidades locales y regionales de ámbito europeo (III). Cerraremos este informe con unas conclusiones y recomendaciones (IV).

II. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO EUROPEO

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla disponen de varias modalidades de participación en la Unión Europea, y, por tanto, para realizar su aportación al proceso de toma de decisiones en aquellas materias que las puedan afectar. En primer lugar, pueden participar en la denominada fase ascendente del proceso de toma de decisiones en el Consejo de Ministros de la UE, en pie de igualdad con las Comunidades Autónomas españolas, a través de un órgano creado por el Gobierno de España a tal fin, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE en adelante). En segundo lugar, Ceuta y Melilla pueden participar en el proceso de toma de decisiones en la Comisión Europea, en el marco de la denominada Comitología, también a través de la CARUE. En tercer lugar, debemos valorar las posibilidades que Ceuta y Melilla pueden tener de participar en el Comité de las Regiones, institución de la UE que tiene una función consultiva. En cuarto lugar, valoraremos otras vías de participación en la Unión Europea, tales como la posibilidad de que

Ceuta y Melilla participen, de algún modo, en el Comité Económico y Social, que también ejerce una función consultiva, o las consultas a los Parlamentos nacionales. Finalmente, en quinto lugar, veremos las opciones que se les presentan a Ceuta y Melilla en el Consejo de Europa y en otras organizaciones internacionales de ámbito europeo.

1. Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros: la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)

La adhesión de España a la Unión Europea trajo consigo una cesión de competencias a esta Organización Internacional que, tal y como preveía la Constitución Española, correspondían a las Comunidades Autónomas (CCAA). Por ello, el Gobierno español estableció unos mecanismos de cooperación con las CCAA, que les permitieran participar en el proceso de toma de decisiones en la UE en aquellas cuestiones que les afectaran. A tal fin, en 1989 se estableció la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que desde 2010 pasó a tener su denominación actual: Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)⁷.

La participación de Ceuta y Melilla en este órgano quedó recogida en la *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, así como en el Reglamento Interno de la CARUE⁸. Y, desde 1997, ambas Ciudades Autónomas han participado en este órgano. De este modo, y en aquellas cuestiones en las que puedan resultar afectadas las Ciudades Autónomas pueden participar en la posición que adoptará el Gobierno español ante la Unión Europea, entre otras cuestiones. También pueden participar en las delegaciones españolas que intervengan ante las instituciones europeas, en particular, ante el Consejo de Ministros. Asimismo, pueden dirigir al Gobierno del Estado español las observaciones y propuestas que estimen oportunas, y tienen derecho a ser informadas, en relación con las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones que estén siendo tramitadas en la Unión Europea.

⁷ Para los orígenes y la evolución de este órgano, además del portal del Ministerio de Política Territorial de España y las obras que se citen a continuación, pueden consultarse FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *op. cit.*; y PARDO CUERDO, J. L. *op. cit.*

⁸ Esta normativa reguladora puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/CARUE/REGLAMENTOCARUE.pdf.pdf>.

A modo de ejemplo, señalamos la posibilidad de participar ante el Consejo de la Unión Europea, regulada por un Acuerdo adoptado por la CARUE el 9 de diciembre de 2004⁹. En este Acuerdo, por un lado, se establece en qué formaciones del Consejo de la UE se va a producir esta participación, en concreto, en las de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; en la de Agricultura y Pesca; en la de Medio Ambiente; en la de Educación, Juventud y Cultura; y en la de Competitividad-temas de consumo. Se eligieron estas formaciones por ser los más acordes con las competencias que tienen las Comunidades (y Ciudades) Autónomas. El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o un miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades (y Ciudades Autónomas) en los asuntos que afectan a sus competencias.

En este orden de cosas, si bien nos consta una participación de Ceuta y Melilla en estos procesos, desde su incorporación a este órgano en 1997, esta participación podría ser mayor. A modo de ejemplo, en varios de los informes anuales de la CARUE consultados, se menciona que, en 2009 se ofreció a Ceuta y Melilla que se encargaran de la coordinación de la representación de las CCAA ante el Consejo de Medio Ambiente, y ambas desestimaron hacerse cargo de esta coordinación¹⁰.

Además de la CARUE, hay otros órganos de la administración española que también son relevantes en este ámbito de la toma de decisiones, aunque

⁹ Que puede consultarse en: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/consejo_ministros.html. Véase, al respecto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 22, 2005, pp. 779-795, disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25980rdce22002.pdf>; BELTRÁN, S.: «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010, disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=409738; y CASTELLÀ ANDREU, J. M.: «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals - Journal of Self-Government*, nº 6, 2008, pp. 39-43.

¹⁰ Estos informes se pueden consultar en la página web del Ministerio de Política Territorial de España: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/consejo_ministros/informe_consejo_ministros_ue.html>.

hayan jugado un papel menos relevante. Nos referimos, por ejemplo, a la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, de la que forman parte los Presidentes de Ceuta y Melilla¹¹.

2. Ceuta y Melilla no están en el Comité de las Regiones, pese a que lo solicitó el Congreso de los Diputados en 2014

Además de a través de los Gobiernos, las entidades locales y regionales tienen otros medios para participar, de una forma más directa, aunque con capacidades limitadas, en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea. El de mayor trascendencia es el Comité de las Regiones, que es un órgano consultivo de la Unión Europea creado en 1992 por el Tratado de Maastricht. Este órgano, tal y como actualmente se estipula en el Art. 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), será consultado en aquellos casos en los que un acto de la Unión afecte a las regiones, así como en lo relativo a la cooperación transfronteriza. Además, ser miembro del Comité de las Regiones abre la posibilidad de participar en sus redes de ciudades y regiones¹².

Según el art. 300.2 TFUE, el Comité de las Regiones está compuesto «por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida», con un número máximo de 350 miembros (Art. 305 TFUE). Los criterios para determinar cómo se hace el reparto para cada Estado miembro son decididos por el Consejo, tras propuesta realizada por la Comisión (Art. 300.4). El mandato de los delegados dura 5 años.

Actualmente, esta composición quedó establecida en la Decisión (UE) 2019/852 del Consejo¹³, de 21 de mayo de 2019, adoptada con motivo de la solicitud de retirada presentada por el Reino Unido. Tras su aplicación, a partir

¹¹ ERKOREKA GONZÁLEZ, M., LARRAZABAL BASAÑEZ, S., MARTÍNEZ BÁRBARA, G. y GABRIEL RUBÍ, J.: «La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de la gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca», en Bengoetxea, J. (Coord.): *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2019, p. 223.

¹² Así se informa en la página web del Comité de las Regiones: <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/networks.aspx>.

¹³ DO L 139, de 27 de mayo de 2019, pp. 13-14, que puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019D0852>.

del 26 de enero del 2000, el Comité de las Regiones quedó reducido a 329 integrantes, al retirarse los delegados correspondientes al Reino Unido. Los demás Estados miembros mantendrían sus delegaciones, y así, a España, le corresponden 21 integrantes.

En cuanto a la composición de las delegaciones, queda a discreción de cada Estado miembro de la Unión Europea. La composición de la delegación española quedó establecida por Moción del Senado, de 20 de octubre de 1993¹⁴, aceptada por el Gobierno, de la siguiente manera: un representante por cada Comunidad Autónoma, y cuatro representantes de municipios (dos representantes de los municipios más poblados y dos de otros municipios), elegidos estos últimos por la Federación Española de Municipios y Provincias.

En cuanto a Ceuta y Melilla, como no obtuvieron su estatuto de Ciudades Autónomas hasta 1995, no fueron tenidas en cuenta en este reparto, realizado en 1993¹⁵. Sin embargo, una vez obtenido este estatuto, no se plantearía la posibilidad de su inclusión en la delegación española ante el Comité de las Regiones, que tengamos constancia, hasta 2014. En ese año se adoptó una Proposición no de ley, aprobada el 7 de octubre de 2014¹⁶, en la que se proponía que el Gobierno revisara el reparto de representantes españoles en el CDR. Sin embargo, esta medida no se aplicó, y en 2019, cuando tocaba renovar los mandatos, no se modificó la composición de la representación española en Comité de las Regiones.

La petición para que Ceuta y Melilla se incorporen al Comité se ha reiterado en varias ocasiones. La última vez, en noviembre de 2021, en el marco de unas Jornadas Europeas celebradas en Ceuta, durante las cuales se informó de

¹⁴ Disponible en: <https://www.senado.es/legis5/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0008.PDF>

¹⁵ Así se informó ante el Congreso de los Diputados, cuando se debatió la Proposición no de ley de 2014 instando a la inclusión de Ceuta y Melilla, *DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas*, núm. 147, de 24/03/2015, p. 2, disponible en [https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=X&publicaciones_id_texto=\(DSCG-10-CM-147.CODI\).#\(P%C3%A1gina2\)](https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=X&publicaciones_id_texto=(DSCG-10-CM-147.CODI).#(P%C3%A1gina2)).

¹⁶ Que se puede consultar en https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=X&iniciativas_id=161%2F003071.

que las autoridades de las dos Ciudades Autónomas tenían previsto volver a solicitar su incorporación al Comité de las Regiones¹⁷.

Sin embargo, esta incorporación requeriría de un nuevo reparto de asientos en el seno de este órgano de la UE, que alteraría el equilibrio en la composición de la representación española. En definitiva, para que entren Ceuta y Melilla en el Comité de las Regiones, se podrían plantear varias opciones:

1. En primer lugar, si se mantienen los 21 asientos, Ceuta y Melilla tendrían que entrar en lugar de alguna de las Comunidades Autónomas y/o de los municipios. Esto requeriría de voluntad política para adoptar una nueva moción en el Senado, variando la composición, y que fuera aceptada por el Gobierno español. En este orden de cosas, se podría plantear que, en lugar de entrar las dos, Ceuta y Melilla fueran alternando sus mandatos de 5 años, y así solo habría que cambiar un representante.
2. La segunda posibilidad nos parece más difícil. Consistiría en que el Gobierno español negociara, en el Consejo de la UE, una nueva composición para el Comité de las Regiones, y conseguir uno o dos integrantes más, ya que quedan 11 plazas libres. En este sentido, se podría pensar que la retirada del Reino Unido ha abierto una posibilidad que se podría haber aprovechado. Ahora bien, esta posibilidad se encontraría con varios obstáculos: el primero, que el reparto actual está hecho de forma proporcional entre los Estados miembros, por lo que, si España ganara representantes, los demás Estados miembros también, en proporción, deberían ganar también alguno, o habría que darles alguna otra compensación. Y, en todo caso, en el comunicado de prensa del Consejo, de 21 de mayo de 2019, en el que anunció la nueva composición del Comité de las Regiones tras el Brexit, se anunció que esas 11 plazas estaban reservadas en el caso de que se produjeran nuevas adhesiones a la Unión Europea¹⁸. También sería difícil incrementar el

¹⁷ «Ceuta y Melilla solicitarán formar parte del Comité Europeo de las Regiones», *El Faro de Ceuta*, 25 de noviembre de 2021, disponible en <<https://elfarodeceuta.es/ceuta-solicitar-formar-parte-comite-regiones-europeo/>>; y «Melilla y Ceuta solicitarán formar parte del Comité de las Regiones», *El Faro de Melilla*, 25 de noviembre de 2021, disponible en <<https://elfarodemelilla.es/melilla-ceuta-solicitaran-formar-comite-regiones/>>.

¹⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: «Composición del Comité las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo: el Consejo adopta adaptaciones», de 21 de mayo de

máximo de miembros del Comité de las Regiones, ya que requeriría de una reforma de los Tratados.

En todo caso y, pese a las dificultades, la percepción de inclusión en Europa que se generaría con la incorporación de Ceuta y Melilla al Comité de las Regiones hace, en nuestra opinión, que merezca la pena realizar todos los esfuerzos posibles.

Ahora bien, se podrían plantear fórmulas alternativas de participación de Ceuta y Melilla en el Comité de las Regiones, aunque no sea como miembro de pleno derecho. Por un lado, podría realizarse a través de las redes que analizaremos en los apartados posteriores. En el siguiente apartado (II.3) haremos mención a la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), que colabora frecuentemente con el Comité de las Regiones, aunque la inclusión de las Asambleas de Ceuta y Melilla presenta varias complicaciones; y en el apartado III.1 hablaremos de diversas asociaciones de entidades regionales, tales como la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, que también podrían servir como medio de participación alternativo. Por otro lado, esta participación podría realizarse a través de Oficinas en Bruselas que fueran abiertas por Ceuta y Melilla. También se podría estudiar si es factible articular alguna fórmula para que pudieran entrar como observadores.

3. Otras vías de participación de Ceuta y Melilla en la toma de decisiones en la UE: la Comisión Europea, la cooperación de la UE con los Parlamentos nacionales y la posibilidad de abrir oficinas en Bruselas

Otra forma de participar en la toma de decisiones en la UE que está disponible para las CCAA, es en el ámbito de la denominada **Comitología**¹⁹. Con este término se hace referencia a la participación en los Comités de la Comisión Europea, que son los encargados de preparar las decisiones ejecutivas que luego adoptará el Colegio de Comisarios. Recordemos que, entre otras funciones, la Comisión Europea tiene funciones ejecutivas, en particular, en lo que se refiere al presupuesto de la Unión.

2019, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/21/composition-of-the-committee-of-the-regions-and-the-european-economic-and-social-committee-council-adopts-adaptations/>.

¹⁹ Véase, al respecto CASTELLÀ ANDREU, J. M: *op. cit.* pp. 56-59.

La CARUE, ya mencionada en el apartado 1, es la encargada de asignar la participación en los Comités. Pues bien, Según el último informe del Ministerio de Política Territorial del Gobierno de España, correspondiente al período 2018-2021, Ceuta y Melilla no han participado en los Comités ejecutivos de la Comisión Europea²⁰.

En el caso de la participación en el plano parlamentario, debemos recordar que la UE prevé que los Parlamentos nacionales deben ser informados y notificados de los proyectos de actos normativos que se estén debatiendo en las instituciones de la UE. En el caso de Estados descentralizados, como el español, esto supone la necesidad de crear instituciones de diálogo y coordinación con los parlamentos autonómicos. A tal fin, se creó la Comisión Mixta para la Unión Europea, por la Ley 8/1994²¹, que, tras ser reformada en 2010, prevé, en su artículo 10, que participen Ceuta y Melilla.

Además, debemos tener en cuenta que las redes interparlamentarias, formadas por las asambleas de representantes de las entidades regionales de los países miembros de la Unión Europea. Destacamos la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), de la que forman parte los parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas²², pero no las Asambleas de Ceuta ni de Melilla que, en principio, no tienen asignada una función legislativa²³. Sin embargo, se podrían buscar fórmulas para intentar conseguir que las Asambleas de Ceuta y Melilla participen en la CALRE, ya que sería relevante no solo a efectos de la visibilidad, como parte de España, de Ceuta y Melilla, sino porque esta entidad colabora frecuentemente con la Comisión, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, aunque aún carezca de un reconocimiento institucional pleno, de modo que la pertenencia a la CALRE puede ser una vía complementaria y/o alternativa para participar ante las mencionadas instituciones europeas y, en particular, en el Comité de las Regiones²⁴. Una de ellas es intentar que se considerara análoga a un

²⁰ Este informe puede consultarse en: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/comitologia.html>.

²¹ BOE núm. 120, de 20/05/1994, pp. 1-8.

²² Según se informa en la propia web de la CALRE: <https://www.calrenet.eu/members/>.

²³ Sobre esta cuestión, véase BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord), *op. cit.*, p. 465.

²⁴ Véase, al respecto: ARCE JANÁRIZ, A: «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 7, 2002, pp. 3-18, disponible en: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.7.%20Alberto%20Arce%20>

poder legislativo, en los términos previstos en el artículo 3.2 del Reglamento de la CALRE²⁵, la capacidad de iniciativa legislativa que tienen prevista las Asambleas de Ceuta y Melilla, que pueden proponer al Gobierno español un proyecto de ley, y a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley²⁶. Otra vía sería la reforma del Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, de forma que previeran un poder legislativo, bien por conversión en Comunidades Autónomas, bien por otra vía, como la de reconocerles una capacidad legislativa limitada²⁷.

[Janariz.pdf/426c89e5-e71e-85fa-814f-5619326d12f8](#); ARCE JANÁRIZ, A: «La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones De Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria», en *Jornadas sobre los parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los parlamentos regionales*, 2005, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5771868.pdf>; FROSINA, L: «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la ‘Multilevel Governance’», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 22, 2014, pp. 175-212, disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE22pdf/07_frosina.pdf.

²⁵ *Reglamento de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea*, p. 2, disponible en: https://www.calre.net/wp-content/uploads/2019/02/ReglamentoCALRE_ES.pdf.

²⁶ Esta posibilidad está prevista en el artículo 13 de los Estatutos de Ceuta y Melilla: Ley Orgánica 2/1995... cit., p. 4 y Ley Orgánica 2/1995... cit. p. 4. Otra cosa son los resultados prácticos, por ejemplo, la Proposición de Ley de modificación del apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (125/000020), presentada en 2008 por la Asamblea de Ceuta, que caducó (https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IX&iniciativas_id=125/000020); y dos presentadas por Melilla: la Proposición de Ley de adecuación de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público en la Ciudad de Melilla, de 2008, retirada (https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IX&iniciativas_id=125/000016), y la Proposición de Ley para la modificación de la Disposición Adicional Trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, presentada en 2008 y rechazada (https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IX&iniciativas_id=125/000017).

²⁷ Pueden ser interesantes, en este orden de cosas, el debate durante la Sesión del Congreso, de 1995, en la que se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, ya que surgieron varias de las propuestas aquí mencionadas. Por un lado, se presentaron enmiendas al proyecto, solicitando que Ceuta y Melilla fueran consideradas Comunidades Autónomas, no Ciudades Autónomas; por otro lado, como alternativa también se propuso que se les concedieran algunas

Ahora bien, en el caso de estas redes interparlamentarias, quizás habría que comenzar por formar parte de las españolas, como la Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (Coprepa), foro interparlamentario de los presidentes de parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, del que no nos consta que formen parte ni Ceuta y Melilla²⁸.

En cuanto a la posibilidad de **abrir oficinas en Bruselas**, nos consta que los Gobiernos de Ceuta y Melilla, en la última década, se han estado planteado varias veces la posibilidad de abrir una oficina permanente, y que los Gobiernos de Andalucía y Murcia habían ofrecido compartir sus sedes²⁹. Ahora bien, según CASTELLÀ ANDREU, ya en la década del 2000, el Gobierno de Ceuta había contratado los servicios de un asesor profesional para que realizara tareas de *lobby* y seguimiento de la información en Bruselas³⁰, y en el artículo 12.4 de la Ley de Acción Exterior se establece que el Gobierno puede ofrecer los locales del Servicio Exterior del Estado para establecer en ellos sedes de las Comunidades o Ciudades Autónomas³¹. Esta última parece que es la opción que están estudiando actualmente tanto Ceuta como Melilla, que en junio de 2022 anunciaron que planeaban abrir sus oficinas en la sede de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER)³². Este puede ser un primer paso, y probablemente el más económico; sin embargo, consideramos que tendrían más visibilidad si abren oficinas propias.

competencias legislativas limitadas, más allá de la iniciativa. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 395, de 21 de diciembre de 1994, pp. 12191-12210, disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO_395.PDF; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 395, de 27 de diciembre de 1994, pp.6365-6379, disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/PL/PL_119.PDF.

²⁸ Véase la web del Coprepa: https://www.coprepa.es/?page_id=22.

²⁹ Europa Press, <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-ceuta-plantear-crear-oficina-permanente-bruselas-defender-reivindicaciones-ue-20211114124941.html>.

³⁰ CASTELLÀ ANDREU, J. M, *op. cit.*, pp. 76 (nota al pie 78) y 76.

³¹ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE 74, de 26/03/2014, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>.

³² Borrás, M y EuroEFE, «Ceuta y Melilla estudian abrir una representación en Bruselas», *EuroEFE*, 02.06.2022, disponible en <https://euroefe.euractiv.es/section/politicas/news/ceuta-melilla-estudian-abrir-representacion-bruselas/>.

4. Ceuta y Melilla en el Consejo de Europa y en otras Organizaciones Internacionales de ámbito europeo

En cuanto a la presencia de Ceuta y Melilla en otras organizaciones internacionales de ámbito europeo, comenzaremos por analizar el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. Tiene varias funciones, como la monitorización de elecciones locales y regionales, o evaluar la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local, que establece unos criterios para garantizar que las entidades locales y regionales tengan un funcionamiento democrático y eficaz. Cuenta con dos cámaras, una Cámara de Autoridades Locales y una Cámara de Autoridades Regionales. En el caso español, su representación cuenta con seis integrantes en cada cámara, por lo que se trata de un órgano que tiene una composición variable³³, en el que nos consta que Ceuta participó, hacia mediados de la década del 2000, como autoridad local.

En el caso de otras organizaciones internacionales de ámbito europeo, o predominantemente u originalmente europeo, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³⁴, no está prevista la participación de entidades locales y/o regionales. No entraremos a valorar, la posibilidad de incluir a Ceuta y Melilla bajo el «paraguas» de la OTAN, que son objeto de otro estudio³⁵.

III. LA PARTICIPACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN ASOCIACIONES Y REDES DE ENTIDADES REGIONALES, INTERMEDIAS Y LOCALES DE ÁMBITO EUROPEO

Otra vía de participación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla pueden ser las asociaciones y redes de entidades regionales, intermedias

³³ Puede verse su composición actual en <https://www.coe.int/en/web/congress/country?id=6>.

³⁴ En el caso de la OCDE, aunque sus recomendaciones pueden tener efecto en las políticas regionales y locales, la actividad desarrollada al respecto se realiza desde el Ministerio de Política Territorial, tal y como se informa en la web de este Ministerio: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/organismos/ocde.html>.

³⁵ ACOSTA SÁNCHEZ, M. A: «Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022, disponible en <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9561/9801>.

y locales de ámbito europeo. Por regla general este tipo de asociaciones de constituyen, entre otros, con el objeto de servir como *think tank* o como *lobby* para defender conjuntamente sus intereses frente a los Gobiernos nacionales y a organizaciones como la Unión Europea; y, de hecho, algunas de estas asociaciones están conectadas o impulsadas por instituciones de la Unión Europea o de otras organizaciones. Como valoración de conjunto, podemos decir que la participación de Ceuta y Melilla en estas asociaciones es muy reducida.

Aunque se pueden plantear varias tipologías, de cara a este trabajo vamos a plantear una división entre las asociaciones que podríamos denominar como de intereses generales o de conjunto, y asociaciones que persiguen un objetivo o grupo de objetivos más concretos, tales como el medio ambiente, las políticas sociales, el transporte o la gestión de residuos. Asimismo, aunque el objeto central de este estudio son las redes europeas, haremos mención también de una red de alcance global, denominada Ciudades y Gobiernos Unidos, porque es una entidad que coopera con las redes europeas.

1. Participación de Ceuta y Melilla en asociaciones de entidades regionales y/o locales de objetivos generales

En cuanto a la participación de Ceuta y Melilla en Asociaciones de objetivos generales, debemos comenzar por hacer una mención a una de estas redes. Se trata de la **Asamblea Regional y Local Euromediterránea**³⁶. Esta asamblea, que fue creada en 2010 a iniciativa del Comité de las Regiones, y está formada por representantes de entes locales y regionales de los países que participan en la Unión por el Mediterráneo³⁷. Por parte de la Unión Europea, los integrantes de esta Asamblea son miembros del Comité de las Regiones o de otras redes de entidades locales y regionales que participen en la cooperación euromediterránea³⁸. Por tanto, en principio, la posibilidad de que Ceuta y Melilla participaran en esta Asamblea dependería de su participación

³⁶ <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/ARLEM.aspx>.

³⁷ Egipto, Turquía, Argelia, Marruecos, Siria (suspendido), Túnez, Albania, Bosnia y Herzegovina, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Palestina, Mónaco y Montenegro. Libia participa como observador (<https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/ARLEM.aspx>).

³⁸ ANGLÉS, J y RICART, J: «Nace la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM)», *A/ġar/Ideas*, n° 25, 2010, pp. 48-50, disponible en: <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/08/Nace-la-Asamblea-Regional-y-Local-Euromediterranea-ARLEM.pdf>.

en el Comité de las Regiones o en las otras redes de entidades regionales y locales, como las que indicaremos a continuación. Como esta Asamblea Local y Regional Euromediterránea está conectada con el Comité de las Regiones, la adhesión de Ceuta y Melilla podría constituir un medio alternativo de participación en el Comité.

De este modo, también puede interesar a Ceuta y Melilla formar parte de las Asociaciones regionales formadas por regiones, entidades locales e intermedias de ámbito europeo en general, y euromediterráneo en particular. En este caso, hay dos de estas asociaciones en las que, en principio, Ceuta y Melilla no podrían participar. Se trata de **Arco Latino** y **Partenalia**³⁹, ya que estarían representadas las entidades intermedias, en el caso español las Diputaciones Provinciales. En el caso de **Arco Latino**, además, se trata de una asociación que no parece tener una actividad importante en fechas recientes⁴⁰. Después, tenemos al **Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR)**, en el que, por parte española, actúa como representante la Federación Española de Municipios y Provincias⁴¹.

En cuanto al resto de organizaciones de este ámbito, podría resultar de interés valorar la participación de Ceuta y Melilla en la Asociación **de Regiones Fronterizas Europeas**⁴², que tiene como objetivo principal promover la cooperación transfronteriza. La adhesión de Ceuta y Melilla a esta asociación de Regiones Fronterizas Europeas puede ser problemática, ya que, según se indica en sus estatutos⁴³, para ser miembro de pleno derecho se exige ser una región fronteriza o transfronteriza entre Estados miembros de UE o del Consejo de Europa, lo que no sería el caso⁴⁴. Ni tampoco estaríamos ante

³⁹ <https://partenalia.eu/index>.

⁴⁰ De hecho, su página web solo es accesible a través de Internet Archive, y su última actividad es del año 2016: <https://web.archive.org/web/20131111045113/http://www.arcolatino.org/index.php?lng=6>. Y, en su Facebook, la última actividad es de 2015: <https://www.facebook.com/arcolatino>.

⁴¹ <https://www.ccre.org/>.

⁴² <https://www.aebr.eu/>.

⁴³ Que se pueden consultar en: <https://www.aebr.eu/wp-content/uploads/2021/07/AEBR-Statutes-2018-EN.pdf>.

⁴⁴ Los geógrafos J. PONCE HERRERO, J. y P. MARTÍ CIRIQUIÁN consideran que se estaba creando una región funcional transfronteriza entre Melilla y Nador (en «El complejo urbano transfronterizo Melilla-Nador», *Investigaciones Geográficas (España)*, n° 72, 2019, pp. 101-124).

una agrupación de regiones fronterizas, que sería la otra posibilidad de ser miembro de pleno derecho. Otra opción es que entraran, como observadores, las Cámaras de Comercio de Ceuta y Melilla. Sin embargo, es requisito que estas Cámaras estuvieran implicadas en cooperación transfronteriza, cuestión también problemática con Marruecos⁴⁵. Lo mismo para la otra posibilidad, de ser consejeros de la asociación, que podrían ser personas, asociaciones, instituciones, e institutos que trabajen en el campo de la cooperación transfronteriza.

Dicho esto, sin embargo, se podrían plantear otras fórmulas alternativas para que Ceuta y Melilla pudieran participar en esta asociación. Por un lado, podríamos plantear una noción de frontera no solo terrestre, sino marítima, de modo que se podría abrir una ventana de oportunidad para la cooperación transfronteriza entre Ceuta y Gibraltar. También se podría valorar si se podría considerar como transfronteriza una cooperación entre regiones del Sur de Portugal y Ceuta, o del Oeste de Argelia con Melilla. En todo caso, de cara a valorar una posible adhesión de Ceuta y Melilla a la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, hay que tener en cuenta que una de las vías de entrada es la de ser una agrupación de regiones fronterizas, por lo que podría resultar de interés que Ceuta y Melilla crearan algún tipo de red o estrechar lazos, por ejemplo, con la Comunidad Autónoma de Andalucía, y ver si de esta forma se podría participar, de forma conjunta, en programas de cooperación transfronteriza, por ejemplo con Portugal.

Además de las asociaciones y redes de ámbito mediterráneo, hay otras asociaciones de regiones europeas que pueden ser de interés. En este orden de cosas, debemos plantear que se debería estudiar la adhesión de Ceuta a la **Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas**⁴⁶, de la que solo es parte

Ahora bien, habría que ver el recorrido que tendría esta situación en las circunstancias actuales; y, en todo caso, sería una región con un Estado, Marruecos, que no es parte del Consejo de Europa.

⁴⁵ Véase, al respecto, GONZÁLEZ GARCÍA, I: «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 45, 2013, pp. 535-574, disponible en http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36698inmaculadagonzalezgarcia_dce45.pdf.

⁴⁶ <https://cpmr.org/fr/>.

Melilla, y de la que también son parte varias provincias marroquíes (Tánger-Tetuán-Alhucemas, L'Oriental, y Rabat-Salé-Kenitra).

En cuanto a otras asociaciones de ámbito más general, y de interés, debemos señalar que ni Ceuta ni Melilla forman parte de la **European Confederation of Local Intermediate Authorities** y que, por tanto, deberían estudiar si les interesa unirse. Para formar parte de esta confederación se debe ser, previamente, parte de una asociación o red de entidades locales, intermedias o regionales, que puede tener un carácter nacional (por ejemplo, la *Assemblée des Départements de France – ADF*), o un carácter transnacional, como Arco Latino o Partenalia⁴⁷. De este modo, la participación de Ceuta y Melilla se podría realizar, bien como entidad local, tras la adhesión de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Hay otras dos asociaciones de ámbito regional europeo más en las que podrían entrar Ceuta y Melilla, se trata de la Asamblea de las Regiones de Europa y el Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa. Respecto a la **Asamblea de las Regiones de Europa**, la presencia española es actualmente reducida, pues solo son miembros las Comunidades de Cataluña, Murcia y Valencia⁴⁸, pero pueden ser útil participar, pues, además de sus funciones como *lobby*⁴⁹ y otras funciones, presta asistencia en la redacción y búsqueda de proyectos para obtener financiación europea⁵⁰. Y, en cuanto al **Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa**, la representación española corre a cargo de la Federación Española de Municipios y Provincias⁵¹.

Para cerrar este apartado, queremos hacer mención a una organización de entidades subnacionales de alcance mundial: **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**⁵². La entrada de Ceuta y Melilla en esta entidad, como gobiernos locales, podría traer algunas ventajas, entre ellas, que esta organización participa en la Asamblea Regional y Local Euromediterránea. También podría contribuir a fomentar la percepción de Ceuta y Melilla como ciudades españolas. En este sentido, Ceuta y Melilla podrían valorar la posibilidad de su adhesión a

⁴⁷ Véase la información en su página web: <https://cepli.eu/members>.

⁴⁸ Véase su página web: https://aer.eu/directory/wpbdp_category/spain/.

⁴⁹ <https://aer.eu/about-our-advocacy-work/>.

⁵⁰ <https://aer.eu/eu-projects/>.

⁵¹ <https://www.ccre.org/pays/view/4>.

⁵² <https://www.uclg.org/es>.

redes de otros ámbitos, distintos al Mediterráneo, como el latinoamericano, entrando en asociaciones como, ni de **URBELAC** (Red de Ciudades Europeas, Latinoamericanas y del Caribe para el desarrollo urbano integrado y sostenible)⁵³. Además, se trata de redes que, por sus finalidades, permitirían reforzar el compromiso de Ceuta y Melilla con valores como la democracia, la sostenibilidad, o la defensa del medio ambiente, entre otros.

2. Participación de Ceuta y Melilla en asociaciones de entidades regionales y/o locales de objetivos específicos

En este caso, nos limitaremos a señalar algunos casos destacados, como el Pacto de los Alcaldes, por su conexión con el Comité de las Regiones de la UE, la European Anti-Powerty Network, de la que son parte Ceuta y Melilla, y otras en las que hay participación marroquí, tales como la Alliance des Villes Euro-méditerranéennes de Culture, la Association of Cities and Regions for Recycling and sustainable Resource management, MedCities. En todo caso, Ceuta y Melilla deberían valorar su adhesión a todas aquellas entidades de las que no sean parte.

Ceuta y Melilla tampoco forman parte del **Pacto de los Alcaldes**⁵⁴, que reúne a entidades locales y regionales que han asumido el compromiso voluntario de mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en sus territorios. En cambio, las Redes Europeas de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Ceuta y Melilla son parte de la **European Anti-Powerty Network (EAPN)**⁵⁵.

Finalmente, en cuanto a otras redes de las que sí forman parte ciudades o provincias Marroquíes, tenemos la **Alliance des Villes Euro-méditerranéennes de Culture**⁵⁶, una red euromediterránea de colectividades territoriales históricas, con el objeto de proteger y promover su patrimonio histórico, artístico y cultural. En esta red participan, por parte española, Toledo, Málaga, Sevilla, Alicante, Zaragoza, San Sebastián y Barcelona; y, por

⁵³ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/cooperation/international/latin-america/urbelac/.

⁵⁴ <https://www.pactodelosalcaldes.eu/>.

⁵⁵ Según se indica en su página web: <https://www.eapn.eu/la-red-europea-de-lucha-contr-la-pobreza-y-la-exclusion-social-en-espana-eapn-spain/>.

⁵⁶ <https://www.reseau-euromed.org/fr/alliance-des-villes-euro-mediterraneennes-de-culture/>.

parte marroquí Tánger, Tetuán, Alhucemas, Larache, Xauen, Fez, Mequinez, Casablanca, Rabat y Salé.

También hay participación marroquí en **ACRplus: Association of Cities and Regions for Recycling and sustainable Resource management**, que centra su atención en la Gestión de residuos. En concreto, participa la Provincia de Rabat-Salé⁵⁷. En este caso, la representación española tampoco es muy nutrida, pues participan algunas agencias y organismos de gestión de residuos de Cataluña, de la Ciudad de Barcelona y de la Comunidad de Madrid. En cuanto a **MedCities**, que tiene objetivos medioambientales, participan el Ayuntamiento y el Área Metropolitana de Barcelona, y los Ayuntamientos de Valencia, Málaga y Palma. En cuanto a las ciudades marroquíes, están Tánger, M'Diq, Martil, Tetuán, F'nideq, Xauen y Agadir⁵⁸.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como conclusión principal, destacamos la escasa presencia de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en las instituciones y redes de autoridades locales y regionales de ámbito europeo. En el ámbito de las instituciones europeas, tan sólo nos consta la participación en la CARUE, en la en la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes, y en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. Y, en el ámbito de las redes europeas, solo participa Melilla en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, y las Redes Europeas de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Ceuta y Melilla son parte de la European Anti-Powerty Network (EAPN). En otros casos Ceuta y Mellilla estarían representadas por otra entidad: es el caso del Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR), y del Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa, en los que la representación española corre a cargo de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Nuestra segunda conclusión es que Ceuta y Melilla deben marcarse como uno de los objetivos la mejora y potenciación de su presencia y participación en las instituciones europeas, así como en las redes de autoridades locales y regionales.

Por tanto, para alcanzar ese objetivo, hacemos las siguientes recomendaciones:

⁵⁷ <https://www.acrplus.org/en/>.

⁵⁸ Véase la página web de esta red de ciudades: <https://medcities.org/members>.

1. En primer lugar, consideramos que lo más importante es que se cumpla lo previsto en la Proposición de ley de 2014, y que Ceuta y Melilla se incorporen al Comité de las Regiones. Esto no solo dará, por sí solo, una mayor visibilidad a Ceuta y Melilla, sino que abrirá un marco de participación en diversas asociaciones y redes de entidades regionales y locales de ámbito europeo. Como alternativa, se podría estudiar una participación indirecta, bien a través de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), o a través de través de las redes de entidades locales y regionales de intereses generales.
2. En segundo lugar, Ceuta y Melilla deberían estudiar la forma de incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea. A tal fin, por un lado, Ceuta y Melilla deberían aceptar el ofrecimiento que se les hizo en 2009, y que se encarguen, en el seno de la CARUE, de la coordinación de la representación de las CCAA ante el Consejo de Medio Ambiente de la UE. Y, por otro lado, deberían participar en el ámbito de la Comitología, con lo que podrán influir, aunque sea de forma modesta, en la toma de decisiones en este órgano.
3. En tercer lugar, recomendamos que Ceuta y Melilla abran oficinas en Bruselas, tal y como las tienen abiertas las Comunidades Autónomas. A corto plazo, la posibilidad que se les ha ofrecido de integrarse en la REPER puede resultarles de interés. Pero, a medio y largo plazo deberían estudiar la apertura de sus propias oficinas.
4. En cuarto lugar, recomendamos que Ceuta y Melilla potencien su participación en asociaciones y redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo.
 - a. Recomendamos la incorporación de Ceuta y Melilla a la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, a Regiones Fronterizas Europeas, a la Asamblea de las Regiones de Europa y al Pacto de los Alcaldes, así como a las asociaciones de las que formen parte ciudades y/o provincias marroquíes, tales como la European Confederation of Local Intermediate Authorities, la Alliance des Villes Euro-méditerranéennes de Culture, ACRplus: Association of Cities and Regions for Recycling and sustainable Resource management y

MedCities. También recomendamos que Ceuta se integre en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas.

b. En otros casos, como el de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, la posibilidad se abrirá en el momento en que Ceuta y Melilla se integren en el Comité de las Regiones o refuercen su participación en otras redes y asociaciones. En casos como el del Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR), Ceuta y Melilla podrían reforzar su participación a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. En cuanto a otras asociaciones y redes de entidades locales y regionales, Ceuta y Melilla podrían estudiar si les interesa participar en entidades como Arco Latino, dado que parecen tener escasa actividad reciente.

c. En cambio, aunque pueda ser difícil, dada la naturaleza actual de las competencias reconocidas en su Estatuto como Ciudades Autónomas, recomendamos que Ceuta y Melilla estudien las posibles opciones que tengan para integrarse en la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), de la que actualmente no forman parte.

5. En quinto lugar, consideramos que, además de participar en redes de entidades locales y regionales ya existentes, Ceuta y Melilla podrían estudiar la posibilidad de crear asociaciones y redes nuevas. Por ejemplo, Ceuta y Melilla podrían impulsar la creación de redes con entidades locales y regionales, de países de la Unión Europea, situadas en áreas fronterizas; y, en particular, en aquellas en las que existirán situaciones problemáticas. Estamos pensando, por ejemplo, en alguna colaboración con entidades locales y/o regionales situadas en las fronteras de Polonia con Bielorrusia, o de los Estados Bálticos y Finlandia con Rusia. En estas redes se podrían compartir experiencias y abordar problemáticas comunes.
6. Finalmente, Ceuta y Melilla deberían estudiar la participación en redes de alcance mundial, o redes con ciudades de otros ámbitos geográficos, más allá del Mediterráneo, en el que participen otras entidades locales o regionales española, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o URBELAC.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. A: «Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022, disponible en <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9561/9801>.
- ÁLVAREZ CONDE, E; TUR AUSINA, R. *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2019.
- ANGLÉS, J y RICART, J: «Nace la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM)», *Afkar/Ideas*, n° 25, 2010, pp. 48-50, disponible en: <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/08/Nace-la-Asamblea-Regional-y-Local-Euromediterranea-ARLEM.pdf>.
- ARCE JANÁRIZ, A: «La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones De Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria», en *Jornadas sobre los parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los parlamentos regionales*, 2005, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5771868.pdf>.
- ARCE JANÁRIZ, A: «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 7, 2002, pp. 3-18, disponible en: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.7.%20Alberto%20Arce%20Janariz.pdf/426c89e5-e71e-85fa-814f-5619326d12f8>.
- BALAGUER CALLEJÓN, T. (Coord.), *Manual de Derecho Constitucional. Vol I. Constitución y fuentes del Derecho. Derecho Constitucional Europeo. Tribunal Constitucional. Estado Autónomo*, Madrid, Tecnos, 14ª Ed, 2019.
- BELTRÁN, S: «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 22, 2010, disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=409738.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M: «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals - Journal of Self-Government*, n° 6, 2008, pp. 37-91. Disponible en: https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/REAF-JSG/REAF_articles/REAF-06-abril-2008/2.reaf6_castella_tcm112-75372.pdf.
- ERKOREKA GONZÁLEZ, M., LARRAZABAL BASAÑEZ, S., MARTÍNEZ BÁRBARA, G. y GABRIEL RUBÍ, J: «La participación de las entidades subestatales en el escenario de la gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca», en

- Bengoetxea, J. (Coord.): *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 185-262.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dilex, 2001.
- FROSINA, L: «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la ‘Multilevel Governance’», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 22, 2014, pp. 175-212, disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE22pdf/07_frosina.pdf.
- GARCÍA PÉREZ, R. «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 27, 2014, <http://www.reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior>.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I: «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574, disponible en <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36698inmaculadagonzalezgarciardce45.pdf>.
- JANER TORRENS, J. D. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 26, 2017, pp.13-47.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 22, 2005, pp. 759-805, disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25980rdce22002.pdf>.
- PARDO CUERDO, J. L. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica*, Madrid, Escuela Diplomática, 1995.
- PONCE HERRERO, J. y MARTÍ CIRIQUIÁN, P: «El complejo urbano transfronterizo Melilla-Nador», *Investigaciones Geográficas (España)*, nº 72, 2019, pp. 101-124.

PEACE & SECURITY

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

10
2022

EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

TABLE OF CONTENTS / January-December 2022 / No 10

EDITORIAL

Jesús VERDÚ BAEZA

La lucha contra el cambio climático después de la cumbre de Glasgow en un nuevo escenario, la guerra de Ucrania

STUDIES

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

The Renunciation of One's Nationality of Origin and European Union Citizenship: is it Compatible with Spain's Dual Nationality System?

Diego Ernesto IVÁN SÁNCHEZ

The International Responsibility of the World Health Organization in Case of Pandemics and the Role of Individual

Olena NIHREIEVA

2022 Russian Invasion of Ukraine through the Prism of International Law: a Critical Overview

Eulalia W. PETIT DE GABRIEL

Gender Parity in International Legal Bodies: Are We there yet?

NOTES

Ismaelina EBA NGUEMA

From the Challenge to American Hegemony to the Reconfiguration of the Post-1945 International Order

Sanja STANIĆ, Gorana BANDALOVIĆ, Zorana ŠULJUG VUCICA

The Maritime Delimitation between Turkey and the Libya's Government of National Accord: another Concern for the European Union

AGORA

Luis ROMERO BARTUMEUS

España y las capacidades submarinas de los países del entorno mediterráneo

DOSSIER CEUTA, MELILLA AND THE EU («CEUTA, MELILLA Y LA UE»)

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: situación actual y opciones de futuro

Jesús VERDÚ BAEZA

Un espacio protegido por el Derecho ambiental europeo en el Norte de África: las Islas Chafarinas

Miguel Ángel CEPILLO GALVÍN

La necesaria integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Europea y la normalización de sus relaciones comerciales con Marruecos

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ

La proyección europea de Ceuta y Melilla en las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ

Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA

Ceuta y Melilla en la nueva relación de Vecindad y de Cooperación transfronteriza con Marruecos iniciada en 2022

DOCUMENTATION

Documentación I. Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022 (versiones en español y francés)

Documentación II. Statement on Western Sahara and International Law - Declaración sobre el Sáhara Occidental y el Derecho Internacional (versiones en inglés y español)

Documentación III. Breach Of the UN Convention on the Rights of the Child and the Use of Minors by the Moroccan Authorities in the Migratory Crisis in Ceuta, European Parliament Resolution of 10 June 2021 – Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (versiones en inglés y español)

ANNOTATED BIBLIOGRAPHY

DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) - CALVO MARISCAL, L. y EL HOUDAÏGUI, R. (Coords.), Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores del Sur de Europa, Madrid, Dykinson, 2021, 319 pp. Por Cristina CASTILLA CID

CALAMIA, A., GESTRI, M., DI FILIPPO, M., MARINAI, S., CASOLARI, F., Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni, Ed. Wolters Kluwer, Milano, 2021, 425 pp. Por Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

FAJARDO DEL CASTILLO, T., La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial, Ed. Reus, Madrid, 2021, 188 pp. Por Enrique DEL ÁLAMO MARCHENA



Observatory for
MIGRATION &
HUMAN RIGHTS

