

**LAS RELACIONES DE
COLABORACIÓN DE CEUTA
Y MELILLA CON EL ESTADO, LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y LA UNIÓN EUROPEA**

ADORACIÓN GALERA VICTORIA

SUMARIO

1. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS EN EL MAPA AUTONÓMICO. 2. PRINCIPIOS COMUNES DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES TERRITORIALES 3. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS CON EL ESTADO Y CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 3.1. Las relaciones de las ciudades autónomas con el Estado 3.2. Las relaciones de las ciudades autónomas con la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA 5. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 03.04.2023
Fecha aceptación: 20.06.2023

LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DE CEUTA Y MELILLA CON EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA UNIÓN EUROPEA

ADORACIÓN GALERA VICTORIA¹

1. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS EN EL MAPA AUTONÓMICO

No parece exagerado afirmar que uno de los elementos identificativos del sistema constitucional español consiste en el establecimiento de un modelo territorial singular, marcado por su dinamismo y su capacidad para articular la diversidad social y el pluralismo en un espacio constitucional común. Desde los inicios del proceso de descentralización territorial del poder, la configuración del Estado autonómico ha conseguido encajar el pluralismo social a través de mecanismos jurídicos y políticos diversos que han constituido los grandes hitos en la conformación del modelo de Estado². Es conocido que la deliberada ambigüedad y apertura del sistema territorial constitucionalmente previsto en el Título VIII CE permitió integrar y armonizar el conflicto territorial por la vía de la garantía de la autonomía política. Partiendo de los cauces constitucionales y de las ventajas de la *desconstitucionalización* del sistema de ordenación territorial, el poder político se distribuye por todo el mapa de España. Y así, sobre la base de los tres principios previstos en el artículo 2 CE, esto es, la

¹ Profesora Titular de Derecho constitucional de la Universidad de Granada. Dirección postal: Departamento de Derecho constitucional. Facultad de Derecho. Plaza de la Universidad s/n 18071-Granada. Email: agalera@ugr.es. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1356-1088>

² Sobre la creación y evolución del sistema vid. Aja, E. (1999) *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial. Igualmente, vid. el *Informe Comunidades Autónomas* publicado desde 1989 cada año por el Instituto de Derecho Público. Igualmente, para una visión evolutiva del modelo autonómico Tudela Aranda, J. (2016) *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Marcial Pons, Barcelona.

autonomía ejercida como derecho y la garantía de la unidad y la solidaridad territorial, se logra diseñar un mapa estructurado en 15 comunidades autónomas peninsulares y dos insulares dotadas de poderes legislativos y ejecutivos plenos, y en la constitución de dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla situadas en territorio africano.

Y es que, en efecto, frente al diseño regional indicado en las disposiciones transitorias segunda y adicional primera de la Constitución, la realidad política y social impone la generalización de la descentralización del poder al conjunto de los territorios³. Todos los territorios impulsados por el llamado *principio dispositivo*, conformarían un mapa de instituciones y ámbitos de actuación muy similares y de relaciones entre los diversos poderes subestatales. En este contexto y centrándonos en el caso de las ciudades autónomas, debe ser recordada la disposición transitoria quinta que preveía la posibilidad de la constitución de Ceuta y Melilla como territorios autónomos, si esa era la voluntad expresada por sus ayuntamientos y traducida en una posterior ley orgánica de acuerdo con la regulación prevista en el artículo 144 b) CE. El interés general en cerrar la organización territorial condujo a la activación de este precepto constitucional, clave para acordar la inclusión de estos dos territorios al sistema autonómico.

El proceso de incorporación de Ceuta y Melilla al mapa autonómico se produjo de un modo tardío, mediante una fórmula política y jurídicamente exclusiva para las ciudades autónomas que confirma componentes estructurales asimétricos en el sistema autonómico⁴. Estos territorios quedarán encuadrados en el sistema de autogobierno político garantizado por el modelo autonómico bajo un estatuto jurídico que combina fórmulas propias de la autonomía local con manifestaciones de la autonomía política que no dejaron indiferentes a la dogmática⁵. Así quedará recogido en

³ Entre la abundante literatura llama la atención sobre esta cuestión Balaguer Callejón, F. (1997) «La constitucionalización del Estado Autonómico», en *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, núm. 9, pp. 129-160. Del mismo autor *Desarrollo constitucional y respuesta andaluza en la construcción del Estado autonómico*, (2012) *Cuadernos Fundación Giménez Abad*, Zaragoza.

⁴ Al respecto, Montilla Martos, J. A. (1999) «La asimetría de las Ciudades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, pp. 65 y ss, en particular pp. 67-69; Carbonell Porras, E. (2001) «La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 110, pp. 251-268; Seijas Villadangos, E. (2007) «Melilla: modelo real de autonomismo asimétrico», *Ciudad Autónoma de Melilla*, Consejería de Presidencia y Gobernación; con un alcance más general ID: (2003) *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, Universidad de León; como también *cfr* Tudela Aranda, J. (2018) «La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico», *Revista de derecho político*, núm. 101, pp. 431-460.

⁵ Sobre las peculiaridades del proceso de acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla y las dudas que plantearía su régimen y la naturaleza jurídica de su autonomía vid. los primeros trabajos de Hernández Lafuente, A. (1995) *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Algazara, Málaga; Castellá y E. Pons J. M.^a (1995-1996), «Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla», *Informe sobre Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona; López Mira, A. X. (1998) «Ceuta y Melilla: ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, pp. 147-156; Colomer Viadel, A. (1996-1999) «Autonomía de Ceuta y Melilla. Disposición transitoria

los Estatutos de las dos ciudades autónomas aprobados mediante la Ley 1/1995 para Ceuta y 2/1995 para Melilla, ambas de 13 de marzo, cuyos preámbulos confirman estas normas como «expresión jurídica de la identidad» de la ciudad autónoma. Con los estatutos las ciudades autónomas acceden a su régimen de autogobierno, definen las instituciones, competencias y recursos «dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España», integrándose así y completando también, el sistema autonómico constitucionalmente desarrollado.

Las peculiaridades del procedimiento e instrumentos jurídicos empleados para el reconocimiento del autogobierno de las ciudades autónomas confirman pues, el compromiso en cerrar el modelo constitucional sobre la base de una fórmula jurídica expresiva de la singularidad de estos territorios. Con Ceuta y Melilla se culmina el proceso descentralizador de acuerdo con un *singular régimen de autonomía*⁶ no asimilable a la autonomía municipal reconocida a los entes locales, ni tampoco a la autonomía política garantizada a las comunidades autónomas. La traducción práctica de esta naturaleza jurídica singular se advierten sin excesivos esfuerzos tanto en el examen de la organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno de las ciudades autónomas (asamblea, presidencia y consejo de gobierno), como en el alcance y definición de sus competencias. En ambos aspectos, la confluencia de contenidos de naturaleza local y autonómica es tan constante como objeto de análisis críticos⁷. Pero también, como se tratará de exponer en estas páginas, los particulares mecanismos de relación institucional establecidos por las ciudades autónomas con otras instancias y poderes territoriales, son un instrumento útil para advertir de nuevo, las singularidades de su autonomía.

Centraremos pues, nuestra atención en el examen de los aspectos esenciales de las relaciones de colaboración y cooperación que mantienen Ceuta y Melilla con el

quinta» en Alzaga Villaamil O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, T. XII, pp. 681-700. Requejo Rodríguez P. (1998) «Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 277, pp. 55-70; AAVV, (1998) Fernández Pavés, M.^a J. (coord.) *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*, Cedecs.

⁶ Vid. al respecto, el Dictamen 419/2016, de 14 de julio, del Consejo de Estado donde se examina el singular régimen jurídico de la Ciudad Autónoma de Melilla y, en particular, su régimen de organización y funcionamiento derivado del juego del artículo 144.b) de la Constitución, el Estatuto y las normas de desarrollo aprobadas por la Asamblea.

⁷ Vid. Balaguer Callejón, (1998) «Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía de la ciudad autónoma de Melilla», AAVV, *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*, op. cit. pp. 53-66; Requejo Rodríguez, P. op. cit. pp. 60-64; Igualmente López Mira, A. X.: «Ceuta y Melilla: ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?», op. cit., pp 150-154; Respecto a las instituciones de autogobierno Cfr. Belda, Perez-Pedrero, E. (1999) «La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, pp. 119-137; Para el examen de las competencias asumidas en el caso de Melilla, vid. Montilla Martos, J. A. «Competencias de la ciudad autónoma en su Estatuto», en AAVV, *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*, op. cit. pp. 79-90; Igualmente, cfr Rodríguez López, J.J. (2004) *La Autonomía de Melilla y su Estatuto*, Melilla. UNED-Melilla.

Estado y con las comunidades autónomas, particularmente estrechas con Andalucía dada la existencia de fuertes lazos económicos, sociales y culturales comunes. Junto a los principios y mecanismos de relación institucional, se expondrán los aspectos básicos que determinan las relaciones de las ciudades autónomas con la Unión Europea. Y es que su carácter fronterizo les confiere un interés singular para las políticas europeas en materia comercial, migratoria, fronteriza o de seguridad exterior. El enfoque de este análisis será pues de carácter multinivel, tratando de ofrecer una visión clara y actualizada de los aspectos más relevantes de las relaciones de colaboración de las ciudades autónomas con las instancias de poder territorial estatal, autonómico y europeo.

2. PRINCIPIOS COMUNES DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES TERRITORIALES

Una de las cuestiones directamente vinculadas a la descentralización territorial es la existencia de mecanismos de relación entre las distintas instancias de poder político con el fin de asegurar la eficacia y el correcto funcionamiento del sistema. Como en cualquier Estado descentralizado, en el Estado autonómico las relaciones entre el Estado y el resto de poderes territoriales se basan en el principio general de colaboración y en los principios de cooperación y lealtad institucional, concretadas a su vez, en las técnicas de apoyo y auxilio mutuo⁸. Aunque no están expresamente previstos en la Constitución, estos principios deducibles del principio general de solidaridad, deben actuar desde una premisa esencial: la lealtad constitucional como eje de las relaciones institucionales entre los distintos territorios. Así lo afirmaría la jurisdicción constitucional en los primeros momentos del sistema autonómico⁹ al definir el principio general de colaboración en un sentido amplio vinculado a un deber general de fidelidad a la Constitución que se proyecta en dimensiones y técnicas diversas.

En los estudios sobre esta temática resulta un lugar común insistir en la necesidad, incluso en la exigencia, de mecanismos e instrumentos de colaboración y

⁸ Sobre esta cuestión principal del Estado autonómico vid. entre otros, Albertí Rovira, E. (1985) «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 14, pp. 137-177; Terrón Montero, J. y Cámara Villar, G. (1990) «Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España» en Cano Bueso, J. (ed. y coord.) *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Parlamento de Andalucía/Tecnos; Tajadura Tejada, J. (2000) *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Granada, Comares. Cámara Villar, G. (2004) «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho constitucional europeo*, núm. 1, texto disponible en <https://www.ugr.es/~redce/ReDCE1/EI%20principio%20y%20las%20relaciones%20de%20colaboracion.htm#seis>

⁹ Para un análisis pormenorizado sobre esta primera jurisprudencia vid. de Marcos, A. (1994) «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, pp. 265-354.

cooperación suficientes para articular las relaciones entre los distintos niveles de gobierno¹⁰. Y es que parece fuera de duda que un aspecto central para la eficacia y coherencia en el funcionamiento del modelo autonómico pasa por establecer mecanismos de colaboración y actuación coordinada en los ámbitos de acción compartida e interés común. Es cierto que la cultura política promueve o, al contrario, desplaza la fortaleza de la idea y las técnicas de coordinación y colaboración¹¹. Pero también que la eficacia y eficiencia de la gestión pública en un Estado descentralizado requiere la coparticipación y colaboración de todos los poderes territoriales. De ahí la conveniencia de institucionalizar y estabilizar los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación mediante instrumentos normativos específicos y actualizados que consoliden los elementos esenciales sobre la organización, funcionamiento y régimen jurídico de los acuerdos. Entendemos pues preciso dotarlos de las garantías formales que implica su regulación jurídica como punto básico de partida, pero no sólo, para reforzar su funcionalidad en el sistema autonómico.

Conforme a estas premisas y dada su virtualidad en términos de eficacia y buen gobierno, parece necesario ordenar y consolidar al menos por vía legal, los instrumentos y técnicas de colaboración, coordinación y cooperación institucional¹². Las relaciones institucionales entre el Estado y las comunidades autónomas suelen expresarse en el intercambio mutuo de información, el apoyo institucional o la participación en organismos, no siempre formalizados, de naturaleza bilateral o multilateral¹³. Pero para garantizar su eficacia resulta necesario un adecuado diseño y asegurar su permanencia en el sistema. Por eso, conviene insistir en la necesidad de formalizar jurídicamente los mecanismos y técnicas de colaboración mediante normas o instrumentos jurídicos estables¹⁴ que reconozcan las diversas modalidades e instrumentos

¹⁰ Vid. al respecto, las consideraciones expresadas por Caamaño Domínguez, F. M.; Díez Bueso, L. Fernández Alles, J. J., Gálvez Muñoz, L. Montilla Martos, J. A. Sáenz Royo E., Tajadura Tejada, J. (2022) en la «Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico» *Teoría y realidad constitucional*, núm. 49, pp. 15-101.

¹¹ Cf. Caamaño Domínguez F. «Encuesta...» op. cit, pp. 17-18 y 29-30. Sobre la relevancia de este aspecto, vid. igualmente, Montilla Martos, J. A. Ibidem, pp. 37-40; Tajadura, J. Ibidem, p. 56.

¹² Tras la recepción y desarrollo estatutario de estas técnicas vid. las reflexiones y matices al respecto, entre otros de García Morales, M. J.; Montilla Martos J. A. y Arbós Marín, X (coords.), (2006) *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; Igualmente, vid. los estudios por Comunidades Autónomas incluidos en la *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009 (Ejemplar dedicado a: Las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía / coord. por María Jesús García Morales), Menéndez Rexach, A. y Solozábal Echavarría, J. J., (2011) *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, colección estudios, núm. 4 Fundación M. Giménez Abad, pp. 12 y ss. Expósito Gómez, E (2017) «Relaciones de colaboración intergubernamentales en el Estado autonómico», *Revista general de derecho constitucional*, núm. 24, pp. 1-27.

¹³ Para más detalle Cfr. Albertí Rovira, E. (1985) «Las relaciones de colaboración...» op. cit. pp. 161-177.

¹⁴ Coinciden en esta valoración, los autores/as de la Encuesta publicada en *Teoría y Realidad constitucional*. Sobre esta cuestión, recuerda su posición a favor de la reforma constitucional o, al menos

de relación institucional (horizontal y vertical, bilateral y multilateral, política y técnica). Y es que las modalidades y alcance de los instrumentos y técnicas de relaciones institucionales varían atendiendo al tipo de asunto y al interés, particular o general, que deba ser tratado, como en función del nivel de gobierno o de gestión que participa en la relación institucional. Precisamente por esa tipología de los instrumentos de colaboración conviene ajustar las fórmulas técnicas que los fortalezcan y eviten disfuncionalidades o su inoperancia como mecanismos de cohesión territorial e integración para el sistema.

A este respecto, conviene recordar como fórmula habitual de colaboración institucional la firma de acuerdos o convenios de colaboración de carácter bilateral sobre cuestiones de interés particular o sectorial que contienen compromisos vinculantes para las partes. No obstante, en el sistema autonómico las exigencias del principio de colaboración ha fomentado el tratamiento de los asuntos de interés general en el seno de órganos de carácter multilateral, donde los debates y decisiones sobre cuestiones de inequívoco interés común (sanidad, educación, financiación) se desarrollan entre los máximos responsables (políticos o de gestión), del Estado y todas las instancias de gobierno autónomo. Así ha sido confirmado con ocasión de las respuestas adoptadas para el control de la pandemia que ha promovido una poderosa activación de los instrumentos multilaterales de colaboración y coordinación de la acción pública, a través de la convocatoria periódica de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las conferencias sectoriales¹⁵. El protagonismo necesariamente alcanzado por la Consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud como foro de debate, toma en consideración y adopción de medidas para afrontar la situación sanitaria evidencia de nuevo las ventajas de activar y fortalecer los instrumentos de colaboración y coordinación del Estado autonómico. Junto a ello, el despliegue de la función coordinación estatal para adoptar líneas de acción conjunta, muestra igualmente los beneficios de una adecuada articulación de las relaciones institucionales en un sistema descentralizado.

y preliminarmente legal en este aspecto Montilla Martos, J. A. (2022) «Encuesta...» op. cit pp. 65-68 y 75-78; En el marco de esta encuesta subraya también la conveniencia de la formalización jurídica y la parlamentarización de la cooperación intergubernamental Fernández Alles, J. J. (2022) «Encuesta...» op. cit. pp. 48-49, insiste igualmente en este punto Díez Bueso, L. Ibidem 58-59; o en el decálogo elaborado por Gálvez Muñoz, L., Ibidem, pp. 62-65.

¹⁵ Al respecto, vid. el balance presentado por el Ministerio de Política Territorial en el Informe de rendición de cuentas de la labor del Gobierno, julio de 2021. Texto disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/290721_CumpliendoJunio21_Informe.pdf Una opinión más crítica Sáenz Royo, E. (2021) «Estado autonómico y COVID-19», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, pp. 375-398; Solozábal Echavarría, J. J. (2021) «La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma. Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19», Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Ridaó, J. (2021) «Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19», *RIBRIG*, núm. 2, 1-46.

Igualmente, deben destacarse los diversos mecanismos y vías de participación de los gobiernos autonómicos en instituciones centrales del Estado y con ello, su mayor implicación en la toma de decisiones¹⁶. Esta forma de participación de los poderes territoriales a través de instituciones centrales del Estado cobra especial importancia pues sustituye *la lógica de la yuxtaposición* de enfoques o de las posiciones sobre las cuestiones debatidas *por la de la colaboración* en las relaciones institucionales¹⁷. En efecto, la participación de los territorios en órganos e instancias de poder constituye una destacable fórmula de integración y legitimación del sistema al implicar a todos los poderes territoriales en la adopción de las decisiones de interés general. El ejemplo emblemático, pero no sólo, se expresaría en su participación en la segunda Cámara, el Senado en el caso español que, de estar bien configurado respecto a su composición y competencias, sería una institución idónea de representación territorial y una instancia con una reseñable virtualidad como foro de discusión y negociación multilateral sobre los asuntos de interés común. Parece clara la funcionalidad de esta institución para reforzar la cohesión del sistema y la mejora en la toma de decisiones públicas. Como también resultan útiles y deben ser por tanto, considerados otros instrumentos y técnicas de colaboración como los informes y especialmente los acuerdos adoptados en el seno de las conferencias sectoriales¹⁸ como mecanismos eficaces de relación intergubernamental. La cuestión pendiente en nuestro sistema, sin embargo, es lograr un diseño y funcionamiento eficaz de estos mecanismos en un marco sólidamente estructurado y transparente.

Por último, debe ser mencionada la creciente apelación del principio de lealtad institucional como garantía del adecuado funcionamiento y cohesión del sistema autonómico. Aunque no aparece expresamente previsto en el texto constitucional y apenas presente en la jurisprudencia constitucional, tiene una inequívoca relevancia

¹⁶ Sobre esto vid. Montilla Martos, J. A. (2005) «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm 1, pp. 131-161; Para una visión temprana sobre las técnicas e instancias de participación en las decisiones del Estado vid. los estudios contenidos en Pérez Calvo, A. (1997) (coord.), *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado: II jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid.

¹⁷ Vid al respecto, Balaguer Callejón, F. (2011) (coord.), *Manual de Derecho Autonómico de Andalucía*, Tecnos, Madrid, pp. 176-177. En este marco debe recordarse también la reforma del artículo 16.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 6/2007, de 24 de mayo) y 184.7 del Reglamento del Senado para permitir la participación autonómica formulación de propuestas para la designación de magistrados/as del Tribunal Constitucional. Sobre el carácter más formal que sustancial de la reforma, vid. Sánchez Barrilao, J. F. (2009) «La participación de las comunidades autónomas en la elección por el Seno de los magistrados constitucionales», en *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 23, pp. 387-424.

¹⁸ Resulta oportuno recordar que el artículo 148 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, describe las conferencias sectoriales como órganos con «funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes». A pesar del tenor literal de la norma, como advierte Díez Bueso, L. se plantean dudas sobre el régimen jurídico de los acuerdos de las conferencias sectoriales, que aconsejan su regulación, en «Encuesta...», op. cit. pp. 44-47.

jurídica y práctica en el marco del Estado autonómico¹⁹. La lealtad institucional es una premisa necesaria para garantizar un funcionamiento eficaz del sistema autonómico. Concebido como un principio consustancial a la ordenación territorial del poder, se encuentre o no concretado en otros principios inherentes al modelo descentralizado, tales como el principio de solidaridad, cooperación o apoyo mutuo, puede identificarse con la exigencia de respeto recíproco de todos los poderes territoriales a los intereses comunes o los particulares de los demás.

En definitiva, la opción por una organización descentralizada del poder y, con ello, la integración territorial del pluralismo, requiere la existencia de mecanismos e instrumentos de colaboración entre las diversas instancias de gobierno y la actuación coordinada de sus decisiones y medidas de acción pública. La gestión coordinada y el funcionamiento eficaz de los asuntos públicos se desarrollan en el marco de relaciones de carácter multilateral, junto a otras técnicas que promueven las relaciones institucionales mediante órganos o mecanismos de naturaleza bilateral. La lógica de la bilateralidad que se activa con las conferencias bilaterales, acuerdos o convenios entre Estado y un territorio o entre dos o varios territorios se impone cuando se aborden cuestiones de interés exclusivo para las partes, sean comunidades autónomas o, en su caso, ciudades autónomas. Como se expone a continuación, esta lógica se incorpora de manera singularmente intensa en las normas estatutarias de las ciudades autónomas. Las relaciones intergubernamentales se expresan preferentemente en mecanismos bilaterales que combinan formulas horizontales y verticales para las relaciones con el Estado y con las comunidades autónomas y, por otro lado, se presta una atención particular, a las relaciones con la Comunidad Autónoma de Andalucía con la que comparten y mantienen vínculos histórica y jurídicamente consolidados.

3. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS CON EL ESTADO Y CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

3.1. *Las relaciones de las ciudades autónomas con el Estado.*

Partiendo de las premisas y principios anteriores, el primer rasgo distintivo que conviene subrayar de las relaciones institucionales de las ciudades autónomas con el Estado es que se sitúan en el ámbito de la autonomía local y describen sus relaciones intergubernamentales en términos de cooperación interadministrativa en el marco

¹⁹ Sobre esta cuestión vid. el certero análisis de Álvarez Álvarez, L. (2008) «La función de la lealtad en el Estado autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, pp. 493-524. Más reciente el texto de López Basagueren, A. (2019) «Sistema autonómico y cultura federal: sobre la lealtad y la deferencia federal», Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 17, Fundación Giménez Abad, Zaragoza. Sobre el significado de la lealtad federal en el sistema autonómico, Carranza G. G. (2022) *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Editorial Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

de las técnicas e instrumentos habituales de la cooperación bilateral²⁰. Esto es, puede afirmarse que las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación que mantienen ambas instancias de gobierno están presididos por una lógica administrativista, más que política. Y, por tanto, los principios de relación intergubernamental se activan para coordinar el ejercicio de la acción pública en ambos niveles de gobierno, tratando de evitar duplicidades y gestionar de acuerdo con los criterios de racionalización y sostenibilidad de los recursos públicos.

La naturaleza jurídica de la autonomía conferida a las ciudades autónomas determina la redacción de sus textos estatutarios, situando las relaciones institucionales en el plano de mera cooperación administrativa y en ámbitos de actuación muy precisos. En efecto, las normas estatutarias de Ceuta y Melilla describen las relaciones de cooperación con el Estado en términos limitados al ámbito de las acciones conjuntas en materia de obras y servicios que puedan ser promovidas por cualquiera de las dos instancias territoriales mediante sus principales instituciones representativas. De manera que la presidencia de la ciudad autónoma o la delegación del Gobierno en caso de que sea a iniciativa del Estado, podrán constituir de común acuerdo entre *ambas administraciones*, órganos bilaterales para la elaboración o, en su caso, control de la ejecución de planes y programas conjuntos de obras o servicios de interés para la ciudad autónoma. Según los términos literales de esta facultad se reconoce pues, a las principales autoridades territoriales la posibilidad de impulsar tal acción cooperada, «sin menoscabo de las competencias que corresponden, en sus ámbitos respectivos, a cada una de las dos Administraciones»²¹. No obstante, el desarrollo de las relaciones intergubernamentales abre los perfiles de la cooperación entre administraciones más allá del sector previsto en los respectivos estatutos de autonomía de las ciudades autónomas.

En efecto, la actividad desarrollada por las comisiones bilaterales de cooperación administración del Estado-Ciudad de Ceuta y administración del Estado-Ciudad Melilla, creadas el 24 de julio de 1995 como puntos de encuentro entre ambas administraciones²², abre el espacio de la colaboración institucional a sectores diversos. En

²⁰ Al respecto, vid. artículos 143 a 154 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE 2 Octubre 2015.

²¹ La redacción de los artículos 33 de los Estatutos de la Ciudad Autónoma de Ceuta y de Melilla es idéntica: «Por iniciativa del Presidente de la ciudad de Melilla y del Delegado del Gobierno en la misma, podrán constituirse, de común acuerdo entre ambas Administraciones, órganos encargados de elaborar y, en su caso, controlar la ejecución de planes y programas conjuntos de obras y servicios, cuando se estime necesario para la mejor satisfacción de los intereses de la Ciudad. Todo ello sin menoscabo de las competencias que corresponden, en sus ámbitos respectivos, a cada una de las dos Administraciones».

²² Sobre su creación y régimen de funcionamiento vid. para Ceuta: https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/Ciudad-de-Ceuta.html y para Melilla https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/Ciudad-de-Melilla.html (última vista 31/03/2023) Para un descripción completa de estos órganos, Azpitarte Sánchez. M (2010) «Comisiones bilaterales de cooperación con el Estado», en Ortega Álvarez, L. I.

el marco de estas comisiones bilaterales se impulsan programas y acciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes. Son concebidas como organismos orientados a garantizar una acción coherente y coordinada entre administraciones. Actúan por tanto, como cauce de confluencia y armonización de conflictos de intereses, arbitrando propuestas de solución de controversias competenciales. Interesa destacar que la finalidad conciliadora incorporada en la descripción de las funciones básicas de estas comisiones constituye un elemento definidor de su valor como instrumento de negociación y solución extraprosesal de conflictos²³. Esta naturaleza integradora de las comisiones bilaterales resulta de interés para reforzar la coordinación en el ejercicio de la acción pública en el Estado autonómico. Junto a este instrumento, debe subrayarse el protagonismo de los convenios de colaboración mediante los cuales los representantes del Estado y las ciudades autónomas acuerdan medidas sobre cuestiones de interés compartido. El papel de las ciudades autónomas en estos convenios suele estar limitado a la ejecución y gestión de acciones públicas frecuentemente impulsadas por el Estado en materias tan diversas como política migratoria, social, educativa, cultural, medio ambiente o infraestructuras²⁴. A este respecto, debe subrayarse que las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla suscribieron, respectivamente, hasta dieciocho y veintidós convenios con el Estado en el año 2021²⁵. El objeto de estos convenios se centra principalmente en tres grandes categorías de acción pública dirigidas a) unas, a la coordinación en materia educativa y acción cultural, b) otras a la prestación de información, ayuda y apoyo de otra administración, particularmente en materia de gestión de programas y servicios informáticos en el ámbito sanitario o la lucha contra la violencia de género y, c) por último, los más numerosos, los convenios destinados a complementar políticas en materia vivienda, hacienda, empleo, servicios sociales, defensa, aguas y obras hidráulicas, como la subvención para la financiación de los costes de funcionamiento de las plantas desalinizadoras de agua del mar en ambas ciudades autónomas.

Por otro lado, junto a los mecanismos de naturaleza bilateral cabe también mencionar aquellos otros de carácter multilateral donde las ciudades autónomas están

Cámara Villar, G. Montilla Martos J. A (coords.), Balaguer Callejón, F. (dir), *Reformas estatutarias y organización institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 517-529.

²³ Destaca este perfil con ocasión de su inclusión en el trámite previo a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad tras la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mediante la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, Ridaura Martínez. M. J. (2007), «Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 60/61, pp. 65-84.

²⁴ Para un mayor detalle y la evolución de estas relaciones en vid. Montilla Martos (1999-2004) Ruiz Rico G. y Ruiz Ruiz J. J. (2005 en adelante) «Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla», en *Informe de Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona. Sobre esta valoración vid. en particular, el Informe de 2009, pp. 821.

²⁵ Vid. Informe anual 2021 sobre los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades y las ciudades autónomas disponibles en https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html (última visita 31/03/2023)

representadas. En esta vertiente de las relaciones verticales debe subrayarse el notorio impulso generado en los años 2020 y 2021 y los efectos que la gestión de la pandemia ha producido en los órganos y las fórmulas de cooperación y colaboración institucional. Suele destacarse el papel de la Conferencia de Presidentes/as, como órgano político situado en la *cúspide* de la cooperación entre el Estado las Comunidades y las ciudades autónomas²⁶. Por su naturaleza y composición resulta idóneo para realizar labores de coordinación al máximo nivel político en asuntos de singular relevancia para el sistema autonómico²⁷. De hecho, el incremento del protagonismo y su funcionalidad para la acción de coordinación sugieren un fortalecimiento de su papel como referente institucional de la colaboración intergubernamental y aconsejan desde hace años su regulación normativa al máximo nivel²⁸. Los avances en este sentido se han activado tras su destacable papel durante la pandemia sanitaria que han impulsado la aprobación en 2022, de un nuevo reglamento que define al órgano como una *pieza clave* del sistema de cooperación territorial y actualiza su régimen de organización y funcionamiento para dotarlo de mayor agilidad y continuidad²⁹. En esta reactivación institucional de la función de cooperación, y cuando proceda de la función de coordinación estatal, las ciudades autónomas, con el resto de instancias territoriales, participan y debaten en los encuentros celebrados en el máximo órgano político de las relaciones multilaterales, llamado a liderar la acción de cooperación y colaboración del sistema de acuerdo con el principio de lealtad institucional.

Por otro lado, desde un plano más técnico que político, se ha activado una *modalidad singular* de las relaciones de colaboración en el seno de los órganos multilaterales, expresada en procedimientos participados donde la actividad de dirección y coordinación estatal integra medidas acordadas con las comunidades autónomas. Esto es, desde una idea procedimental y conforme a los límites constitucionales, la actividad de coordinación estatal se introduce en el seno de las conferencias sectoriales sobre la base de decisiones participadas con las comunidades autónomas³⁰. La

²⁶ Para una descripción general de esta institución, Cfr. https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html (última visita 20/03/2023)

²⁷ Sobre la naturaleza, composición y funcionalidad de este instrumento de colaboración Bocanegra Sierra R. E.; Huergo Lora, A. J. (2005) *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid; Aja, E. (2005), «La Conferencia de Presidentes» en Aguilar de Luque, L. (coord.) *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional* (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo), Iustel, Madrid, pp. 823-840; Gálvez Muñoz, L. A. y Ruiz González, J. G. (2013) «Estado autonómico, cooperación intergubernamental y conferencias de presidentes», *Revista de Derecho Político*, núm. 86, pp. 229-254.

²⁸ Al respecto, entre otros autores, Tajadura Tejada J. (2018) promueve su expreso reconocimiento en el texto constitucional, en «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma», *Revista de Derecho Político*, núm 101, pp. 549-572, p. 570.

²⁹ Reglamento de la Conferencia de Presidentes aprobado en la XXVI reunión celebra en la isla de la Palma, el 13 de marzo de 2022. Texto disponible en https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes/Reglamento-Conferencia-de-Presidentes-13-03-2022.pdf (última visita 31/03/2023)

³⁰ Partiendo de la necesidad de conciliar los efectos de la coordinación estatal sobre las competencias autonómicas indicados por Albertí Rovira, E. (1992), «La coordinación entre el Estado

gestión de la pandemia ha dejado pues experiencias positivas: relanza el papel de las conferencias sectoriales sobre sectores concretos de la actividad pública y permite introducir la coordinación estatal en el marco de las relaciones de cooperación. Como también activa una interrelación hasta entonces inédita entre conferencias sectoriales de materias confluyentes, particularmente entre sanidad, educación o financiación. De manera inevitable esto ha supuesto una mayor comunicación entre los poderes territoriales y la experiencia de una tipología en la adopción acuerdos, cuya vinculación jurídica no debería generar dudas³¹ cuando atañen a medidas de coordinación general en asuntos de interés común.

Por último, merece ser mencionado que, en materia fiscal y financiera, las relaciones de las ciudades autónomas con el Estado son el resultado de la activación de mecanismos de cooperación y negociación multilateral principalmente a través de la participación en la conferencia sectorial de política fiscal y financiera. En esta cuestión es preciso resaltar que tanto la ciudad autónoma de Melilla como la de Ceuta, se encuadran dentro del sistema común de financiación que rige para todas las comunidades autónomas³². A su vez, participan del régimen fiscal de las Haciendas locales y disfrutan igualmente de un régimen singular de naturaleza económica y comercial derivado esencialmente de su ubicación geográfica. Las ciudades autónomas cuentan con un régimen de fiscalidad indirecta especial, caracterizado principalmente por la inaplicación del IVA y en su lugar, la vigencia del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI). Se trata de un impuesto indirecto de carácter municipal con una menor carga impositiva sobre el consumo y un controvertido origen en el Protocolo número 2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas³³. Las especificidades fiscales en la tributación indirecta de estos territorios

y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 230-231.pp 49-74, vid el interesante desarrollo de esta comprensión de la función de coordinación en el marco de las relaciones de colaboración en Montilla Martos, J. A. (2023) «El ejercicio de la coordinación estatal: las Actuaciones Coordinadas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 200, p.15.

³¹ Al respecto, Álvarez García, V. (2021), «El valor jurídico de las decisiones del CISNS: la historia de un desencuentro institucional poco edificante», *Diario del Derecho*, 21 de junio de 2021; Igualmente, vid. el detallado estudio de Guillén López, E. (2023) «Valoración crítica del funcionamiento del consejo interterritorial de salud durante la pandemia» (en prensa) Sobre la vinculación de las Actuaciones Coordinadas, vid. Montilla Martos, J. A. (2023), «El ejercicio de la coordinación estatal...» op. cit., pp. 22 y ss.

³² La disposición adicional primera de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, integra estos territorios en el sistema de financiación de las CCAA de régimen común, calculando las necesidades de financiación por sus competencias y servicios autonómicos transferidos y su participación en los fondos estatales.

³³ En su origen la Ley 8/1991, de 25 de marzo, creó el Arbitrio sobre la Producción y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla al amparo de las previsiones contenidas en ese Protocolo. Sin embargo, el Decreto-ley 14/1996, de 8 de noviembre, modifica la ley como consecuencia de los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de diciembre de 1995 que hubo de resolver la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,

determinadas por su ubicación extra peninsular y naturaleza fronteriza, recaen en el gravamen de algunos medios de transporte o a través del IPSI que complementan las labores del tabaco, hidrocarburos y los combustibles. También la tributación directa se halla afectada principalmente con la deducción del 50% de las cuotas en el IRPF, el impuesto de sociedades y el impuesto de sucesiones y donaciones que puede llegar incluso, a la casi exención total en algunos supuestos. Junto a estos mecanismos y, aún con más proyección en esta materia, son los acuerdos y convenios de colaboración con el Estado dada la relevante presencia estatal en estas ciudades y de la consideración de la extrapeninsularidad y otras especificidades en el sistema de financiación de régimen común³⁴. La prestación de los servicios públicos fundamentales que se mantienen dentro de las competencias estatales por un lado, y el factor fronterizo y las consecuencias derivadas de la presión migratoria en materia de protección social, atención a menores, educación, sanidad o seguridad por otro lado, marcan de forma determinante las relaciones del Estado con las ciudades autónomas y su consideración singular en materia financiera.

3.2. *Las relaciones de las ciudades autónomas con la Comunidad Autónoma de Andalucía*

Finalmente, merece especial interés subrayar las tradicionales relaciones de colaboración y cooperación mantenidas entre Ceuta y Melilla con la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así lo reconocieron las disposiciones adicionales quinta de los estatutos de las dos ciudades autónomas³⁵ y en una versión más actualizada y fortalecida en el artículo 228 de la norma estatutaria andaluza³⁶. Los vínculos entre estos territorios presentes en el proceso constituyente y en los momentos iniciales de

declarando el arbitrio contrario al derecho originario a pesar de su apariencia de un tributo interno. Al respecto, Montero Alonso, J. M. (1998) «Análisis del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación», Fernández Pavés M. J. (coord.) *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*, op. cit., pp. 197-205; Morón Pérez M. C. y Ortiz Pérez, A. (2014), *El impuesto sobre la producción, los servicios y la importación de las ciudades autónomas: análisis práctico y propuestas de reforma*, Aranzadi.

³⁴ Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación autonómica, de 26 de julio de 2017, documento disponible en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma_SFA.aspx, pp. 82 y 83. (última visita 31/03/2023)

³⁵ Según el tenor literal de la disposición adicional quinta de la Ley 2/1995, de 13 de marzo «La ciudad de Melilla podrá establecer con la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la ciudad de Ceuta relaciones de especial colaboración». Y en una redacción idéntica la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.

³⁶ Conforme a este precepto de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. «La Comunidad Autónoma de Andalucía mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla». Sobre las novedades introducidas en este contenido estatutario Medina Guerrero M. (2012), «Artículo 228. Relaciones con Ceuta y Melilla», en Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero (dir) *Comentario al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, tomo IV, Parlamento de Andalucía, pp. 3141-3144.

formación del Estado autonómico³⁷, se traducen hoy en la consolidación de estrechas relaciones que vienen afianzadas en forma de convenios de colaboración suscritos entre la Comunidad Autónoma de Andalucía con cada una de estas ciudades autónomas para la realización de actuaciones en ámbitos de interés común. En 2008 se firma el primero de esos convenios suscrito tras la reforma del Estatuto andaluz, instrumento que formaliza un amplio espacio de colaboración institucional integrado por dieciocho materias competenciales que sirven de base para establecer un importante fortalecimiento de las relaciones entre los tres territorios³⁸. Con posterioridad, la firma de la adenda al Protocolo General de Colaboración firmados el 2 y 13 de marzo de 2019 entre la Junta de Andalucía y la Ciudad Autónoma de Ceuta y de Melilla, respectivamente, consolida las singulares relaciones de colaboración entre las tres administraciones, profundizando en ámbitos diversos de acción pública.

En este marco de colaboración pueden destacarse, entre otras acciones, el apoyo institucional a esas ciudades mediante el uso de las sedes andaluzas de Madrid y Bruselas o el compromiso de promoción internacional de las empresas ceutíes y melillenses, como también medidas de asesoramiento técnico y gestión integrada de carácter medioambiental y sostenibilidad, el fortalecimiento de la colaboración en materia migratoria o medidas concretas de promoción turística, cultural y cooperación educativa y deportiva. También se adoptan acciones concretas de colaboración en materia de sanidad, servicios sociales, inclusión social, igualdad y violencia de género, así como sobre el fomento y promoción de la economía, energía o minas, entre otros³⁹. Además de estos instrumentos básicos en las relaciones interinstitucionales es reseñable la existencia de instituciones jurídicas y académicas de indudable relevancia, como son el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y la Universidad de Granada⁴⁰, que expresan una larga tradición social y cultural común y fuertes lazos entre ambos territorios. En suma, el vínculo social, económico, histórico y cultural existente entre esos tres territorios se ha visto reforzado en la última década con mecanismos de colaboración horizontal que afianzan las relaciones en políticas sobre materias de interés común.

³⁷ Vid, las referencias a este respecto en Rolín Rodríguez, C. (2003) «Sinopsis Estatuto de Melilla (Ciudad Autónoma)» en Congreso de los Diputados, Madrid, Disponible en https://app.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis_pr.jsp?com=81

³⁸ Cfr Ruiz Rico G. y Ruiz Ruiz J. J. (2009) «Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla», en *Informe de Comunidades Autónomas 2009* op. cit, pp. 819-822; Medina Guerrero, M. (2012), «Artículo 228. Relaciones con Ceuta y Melilla», op. cit. p. 3144.

³⁹ Para el detalle de las líneas de acciones en correspondientes áreas de colaboración, vid, las adendas a los protocolos generales de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Ciudad Autónoma Ceuta de 9 de marzo y de Melilla, de 13 de marzo de 2019, firmadas el 22 de abril de ese año.

⁴⁰ Al respecto, el capítulo décimo «Relaciones institucionales de la comunidad autónoma con el Estado y con otras Comunidades Autónomas» en Balaguer Callejón, F (2011) (coor) *Manual de Derecho Autonómico de Andalucía*, Tecnos, Madrid, p. 182.

4. LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

España es el único país europeo con frontera terrestre con Marruecos delimitada por las ciudades de Ceuta y Melilla. Las relaciones de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con la Unión Europea vienen determinadas en gran medida, por su singular ubicación extrapeninsular y fronteriza y con ello, estratégica para las relaciones con Marruecos desde el plano político y comercial. Los intereses compartidos entre la Unión Europa y Marruecos pasan pues directamente por el mantenimiento de unas relaciones con Ceuta y Melilla basadas en principios de lealtad, confianza y respeto mutuo que redundan en beneficio del desarrollo social, económico y comercial de ambos territorios. Desde una perspectiva política, por tanto, los especiales vínculos históricos, culturales y sociales que mantienen España con Marruecos a través de las dos ciudades autónomas y el factor geopolítico las convierte en entornos favorables para establecer unas relaciones singulares con la Unión. Y es que, en efecto, la posición estratégica que tienen las ciudades autónomas determina las relaciones comerciales, sociales y culturales de estos territorios con la Unión, lo que sugiere avanzar en la cooperación transfronteriza⁴¹ y reforzar la presencia de la Unión Europea en el área del estrecho⁴². La presión migratoria y el respeto a los valores esenciales y el derecho europeo son motivos adicionales sólidos para fortalecer el compromiso europeo en estos territorios.

Desde la celebración del Acuerdo de Asociación en el año 2000⁴³ Marruecos es un socio privilegiado de la Unión en el ámbito de la cooperación política, económica y comercial y de la cooperación reforzada en materia de gestión de fronteras y movilidad migratoria. Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos y España y Marruecos, se articulan en torno a asuntos de interés común y a los beneficios mutuos que respaldan un impulso del desarrollo social y económico y la cooperación reforzada entre las autoridades europeas, españolas y marroquíes. El desarrollo económico y social, el fenómeno migratorio, la seguridad y defensa de las fronteras o la cooperación antiterrorista son espacios de acción pública claves para reforzar unas relaciones

⁴¹ Al respecto, López Bueno, J. M.^a, (2006) *Política Europea de Vecindad: Un modelo para Melilla*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

⁴² Cfr. Bermejo García, R. Sierra Sánchez A y Ávila Pérez, E (2020) *Informe Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Observatorio de Ceuta y Melilla. Instituto de Seguridad y Cultura. 3 de diciembre 2020. Disponible en <https://www.observatorioceutaymelilla.org/wp-content/uploads/2020/12/Ceuta-y-Melilla-frontera-terrestre-de-España-y-de-la-Union-Europea-en-Africa.pdf>: (última visita 31/03/2023); del Valle Gálvez, A. (2021) «Consolidar la UE en el área del estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos» *ARI* 66.

⁴³ Decisión del Consejo y de la Comisión 2000/204/CE, CECA de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO L 70 de 18.3.2000)

hispano-marroquíes tradicionalmente complejas⁴⁴, cuya solidez o debilidad genera efectos más allá de los límites territoriales de ambos países.

Con el fin de subrayar la relevancia y alcance de estas relaciones tripartitas puede ser oportuno recordar la crisis migratoria desencadenada en mayo de 2021 con la entrada descontrolada de personas por las costas del Tarajal, como reacción de las autoridades marroquíes ante el ingreso en un hospital español del líder del Frente Polisario y, con ello, la supuesta ambigüedad de la posición española sobre el Sáhara Occidental. En aquel contexto, las instituciones europeas reafirmarían las fronteras españolas como fronteras externas de la Unión. El Parlamento europeo condenaría de manera expresa «la utilización por parte de Marruecos de los controles fronterizos y de la migración y, en particular, de menores no acompañados, como medio para ejercer presión política contra un Estado miembro de la Unión»⁴⁵. Frente a lo que considera una amenaza externa, la Unión reafirma así y de forma clara, la inviolabilidad de las fronteras nacionales de los Estados miembros y el respeto pleno de su soberanía e integridad territorial como principio básico del Derecho internacional y como principio de la solidaridad europea. En este escenario, a instancias europeas se plantea la incorporación de la presencia de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) en la ciudad como apoyo para frenar la presión migratoria y garantizar la defensa del territorio. La ayuda ofrecida mediante este instrumento y valorada por el gobierno entre las medidas españolas para atajar la crisis⁴⁶, muestra de forma expresiva el compromiso europeo en este contexto.

Ante esta dura y compleja situación, el gobierno español en contra de la postura mantenida históricamente, valoraría la posibilidad de aplicar medidas de gran calado y sin precedentes en las relaciones con Marruecos. Se lanza así la posibilidad de renunciar al régimen especial dispuesto en 1986 para Ceuta y Melilla respecto a los compromisos derivados de Schengen en relación con el acceso de personas sin visado procedentes de Tetuán y Nador. Políticamente, se trataba de lanzar un mensaje inequívoco a Marruecos, reforzando la europeidad de las ciudades autónomas como frontera sur de la Unión. La crisis con Marruecos terminaría dando un giro en abril de 2022 con el restablecimiento de las relaciones entre España y Marruecos que se presenta como un nuevo horizonte de cooperación reforzada entre ambos países y

⁴⁴ Vid. Amirah Fernández, H. (2015) (coor.) *Relaciones España y Marruecos, Informe Elcano 19*, Real Instituto Elcano, Madrid.

⁴⁵ Resolución (2021/2747(RSP))de 10 de junio de 2021 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. Texto disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0349_ES.html

⁴⁶ Sobre la propuesta europea y posición española al respecto primero en mayo «La UE insta a España a apoyarse en Frontex para blindar la frontera» vid <https://elpais.com/espana/2021-05-22/la-ue-insta-a-espana-a-apoyarse-en-frontex-para-blindar-la-frontera.html>; y en junio «Sánchez planea reforzar Ceuta y Melilla con agentes de Frontex» <https://elpais.com/espana/2021-06-15/sanchez-planea-reforzar-ceuta-y-melilla-con-agentes-de-frontex.html>;

particularmente para las ciudades autónomas⁴⁷. Incidiendo en este compromiso casi un año después, en febrero de 2023, se ha reforzado esta relación bilateral privilegiada presidida por el compromiso de la garantía de los derechos humanos para la convivencia democrática, la protección del Estado de derecho y la buena gobernanza⁴⁸. En el marco de esta nueva etapa de las relaciones de cooperación reforzada, el papel de España al frente de la presidencia del Consejo de la Unión durante el segundo semestre de 2023, resulta idóneo para fortalecer la posición marroquí con la Unión Europea y de las relaciones euro-mediterráneas, euro-árabes y euro-africanas. Como también se abren expectativas respecto al fortalecimiento de las medidas para la lucha contra el terrorismo internacional y garantizar la seguridad exterior⁴⁹. Así pues, al margen de consideraciones de naturaleza política, la consecuencia inmediata al controvertido viraje de la posición del gobierno español sobre el Sahara occidental⁵⁰, la restitución de las relaciones comerciales, la circulación de personas y mercancías y la apertura de la frontera con Marruecos, son medidas que inciden directamente en la mejora de la situación económica y social de las ciudades autónomas.

Finalmente, parece oportuno hacer mención a la singularidad de las relaciones económicas y comerciales de las ciudades autónomas con la Unión Europea. Las condiciones especiales del régimen especial de pertenencia de las ciudades de Melilla y Ceuta se fijarían en el protocolo número dos del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas⁵¹. Conforme a este protocolo las dos ciudades quedan fuera del territorio aduanero de la Unión, no siéndole de aplicación la legislación aduanera común, los instrumentos de defensa comercial contra prácticas ilícitas, o los regímenes de preferencias comerciales. Esto es, Ceuta y Melilla no pertenecen a la Unión Aduanera, lo que no deja de ser un anacronismo de difícil justificación que podría ser superado con un enfoque actualizado sobre una política económica y comercial centrado en la regularización de las relaciones comerciales en un marco

⁴⁷ Sobre los términos de las nuevas relaciones vid. la Declaración conjunta «Nueva etapa del Partenariado entre España y Marruecos», celebrada el 7 de abril de 2022. Documento publicado por el Gobierno de España en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/070422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf> Desde una visión evolutiva de la posición de Ceuta y Melilla en el marco de la cooperación España-Marruecos, González García, I. (2022) «Ceuta y Melilla en la nueva relación de vecindad y de cooperación transfronteriza con Marruecos iniciada en 2022», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, núm.10, DOI http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2021.i10.1807

⁴⁸ Al respecto vid. el texto de la Declaración conjunta adoptada tras la XII Reunión de Alto nivel Marruecos-España, celebrada en Rabat los días 1 y 2 de febrero de 2023. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2023/020223-Declaracion-Espana-Marruecos.pdf> (última visita el 31/03/2023)

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Cambio de postura del que requerirá explicaciones en sede parlamentaria mediante la proposición no de ley presentada por los grupos de Unidas Podemos, ERC y EH_Bildu, (vid. al respecto BOCG núm. 431, (serie D), de 1 de abril) y aprobada en la sesión del Pleno del Congreso de 7 de abril 2022, por 168 votos a favor, 118 en contra y 61 abstenciones.

⁵¹ *Diario Oficial* L 302 de 15 de noviembre de 1985.

aduanero normalizado⁵². Las dos ciudades tienen pues, la consideración de territorio extracomunitario a efectos comerciales y por ello, la entrada o salida de sus productos fuera del territorio tienen el tratamiento de tercer país⁵³. Las especificidades en materia comercial o fiscal responden a un tratamiento diferenciado al que reciben las regiones ultraperiféricas, cuyo régimen jurídico merece una consideración vinculada a unas situaciones de desventajas naturales, geográficas, demográficas o económicas que la legislación europea no reconoce a estos territorios⁵⁴. Ceuta y Melilla quedan pues fuera del catálogo de regiones ultraperiféricas, incorporándose por ello, a las declaraciones políticas acordadas por otras regiones europeas con singularidades similares⁵⁵, que reclaman la garantía de una dotación financiera ajustada y adecuada a los objetivos de cohesión territorial de la Unión.

En el marco de este objetivo europeo, tanto la ciudad de Ceuta como Melilla, son tradicionalmente destinatarias de una significativa asignación de los fondos europeos, en particular, del fondo de desarrollo regional, el fondo social europeo y los fondos de cohesión con los que se impulsa en desarrollo económico de la zona y se pretende reducir las desigualdades territoriales en el seno de la Unión. Las ciudades autónomas cuentan pues con instrumentos financieros y políticas europeas para garantizar el desarrollo y crecimiento económico de esos territorios que, recientemente han encontrado un mayor respaldo en la política nacional. Así, junto a los tradicionales mecanismos financieros europeos de cohesión se suman los fondos europeos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, específicamente destinados al logro de los cuatro ejes de transformación: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. Desde 2021, Ceuta y Melilla son destinatarias de unos cuantiosos fondos procedentes de este Plan europeo, que deberán utilizar para poner en marcha proyectos e iniciativas de desarrollo económico, social y medioambiental dirigidas a impulsar la ciencia e innovación, la industria

⁵² Cfr Cepillo Galvín, M. A. (2022) «La integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera», en Informe *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territorios españoles en el norte de África*, Observatorio de Ceuta y Melilla, Instituto de seguridad y cultura, junio 2022; pp. 71-77; Amirah Fernández, H. (2015) (coord.) *Relaciones España y Marruecos, Informe Elcano 19*, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 116-117.

⁵³ Vid. el detalle del tratamiento jurídico al respecto en Reglamento (CE) n 82/2001 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa en el comercio entre el territorio aduanero de la Comunidad y Ceuta y Melilla

⁵⁴ Sobre la base de los artículos 349 y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión apoya el desarrollo de sus regiones conocidas como «regiones ultraperiféricas»: Guadalupe, la Guayana Francesa, la Reunión, Martinica, Mayotte y San Martín (Francia), las Azores y Madeira (Portugal) y las islas Canarias (España). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/100/las-regiones-ultraperifericas-rup-> (última visita 31/03/2023).

⁵⁵ Vid. al respecto, las declaraciones aprobadas por la Asamblea de las regiones periféricas de Europa en Göteborg el 2 de octubre de 2009 (punto 11), Aberdeen, el 1 de octubre de 2010, (punto 17) Aarhus (Dinamarca) el 29-30 de septiembre de 2011 (punto 4) Documentos disponibles en <https://cpmr.org/fr/documents/> (última visita 31/03/2023)

cultural, la transformación digital, la educación y formación profesional, las políticas de empleo, la protección social y el refuerzo de la economía de los cuidados, a reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde y la modernización de su sector turístico⁵⁶. Además de este respaldo financiero con fondos europeos, el desarrollo socioeconómico para las ciudades de Ceuta y Melilla se refuerza políticamente mediante la aprobación de planes integrales específicos para 2023-2026 diseñados a nivel nacional atendiendo a sus *características singulares asociadas a factores económicos, sociales, demográficos y su carácter extrapeninsular*⁵⁷. Parece pues, en definitiva, que estas últimas medidas financieras responden a una nueva línea política que reconoce y subraya las especificidades y dificultades económicas, sociales y culturales asociadas a estos territorios, y respalda los retos que deben afrontar atendiendo a su situación geográfica y régimen jurídico y económico.

5. CONCLUSIONES

Los aspectos analizados permiten concluir que la colaboración y la cooperación entre las distintas instancias de poder político constituyen principios esenciales del modelo autonómico. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, como territorios integrados en el mapa autonómico contribuyen junto al Estado y las comunidades autónomas en la realización de estos principios, mediante la participación activa en las diversas técnicas y mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación progresivamente desarrollados desde comienzos del Estado autonómico para un mejor y más eficaz funcionamiento del sistema. La singularidad de estos territorios directamente vinculada a su situación geográfica y a factores económicos, sociales y culturales han marcado las relaciones institucionales con los poderes territoriales nacionales, particularmente con el Estado y Andalucía. Así, la colaboración y la gestión coordinada y eficaz de los asuntos públicos se desarrollan en el marco de relaciones de carácter multilateral, junto al recurso de otras técnicas u órganos de naturaleza bilateral, de modo específico a través de las comisiones bilaterales y los acuerdos y convenios de cooperación suscritos entre Estado y las ciudades autónomas y entre éstas y otras comunidades autónomas. Esta modalidad de las relaciones institucionales es empleada de modo destacado por dos razones esenciales: por un lado, porque la prestación de los servicios públicos fundamentales se mantiene dentro de las competencias estatales y, por otro por la complejidad de los retos socioeconómicos y las

⁵⁶ Sobre la descripción de estrategia española para la gestión de los fondos del Plan y, en particular, las categorías y asignación de los fondos a la ciudades autónomas vid. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion>

⁵⁷ <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/el-gobierno-aprueba-planes-integrales-de-desarrollo-socioeconomico-para-ceuta-y-melilla> En particular, para Melilla vid. <https://mpt.gob.es/dam/es/portal/prensa/documentos/MELILLA.pdf> y para Ceuta documento disponible en <https://elfarodeceuta.es/wp-content/uploads/2022/10/CEUTA.pdf> (última visita 31/03/2023)

materias afectadas, cuya gestión queda en gran medida vinculada, por el fenómeno migratorio y la situación fronteriza y extrapeninsular de las ciudades autónomas.

Asimismo, las relaciones comerciales y políticas de las ciudades autónomas con la Unión Europea derivan de su posición estratégica en el norte África y de su condición de ciudades fronterizas de la Unión, con intereses económicos, sociales y políticos que debe ser singularmente considerados por las instancias nacionales y europeas. Las relaciones entre la Unión con Marruecos pasan en gran medida por las relaciones hispano-marroquíes respecto a estas dos ciudades. La presión migratoria y la responsabilidad con el respeto a los principios y valores esenciales de la Unión, la integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras estatales por un lado, y el desarrollo equilibrado y la cohesión social en todas las regiones y Estados miembros por otro, deben servir como objetivos prioritarios para afianzar el compromiso europeo en estos territorios. Como también el reconocimiento de la singular y compleja posición para su crecimiento económico y social, derivada de condiciones geográficas y poblacionales objetivas que merecen ser atendidas y amparadas mediante un tratamiento específico.

Title:

Ceuta and Melilla's collaborative relations with the State, the Autonomous Communities and the European Union

Summary:

1. THE AUTONOMOUS CITIES ON THE AUTONOMOUS MAP. 2. COMMON PRINCIPLES OF RELATIONS BETWEEN TERRITORIAL AUTHORITIES 3. THE RELATIONS OF COLLABORATION BETWEEN THE AUTONOMOUS CITIES AND THE STATE AND THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF ANDALUSIA 3.1. The relations of the autonomous cities with the State 3.2. Relations of the autonomous cities with the Autonomous Community of Andalusia. 4. RELATIONS WITH THE EUROPEAN UNION 5. CONCLUSIONS

Resumen:

En los Estados territorialmente descentralizados las relaciones entre las instancias de poder político se rigen por el principio general de colaboración y la lealtad institucional y se articulan en torno a un sistema de técnicas e instrumentos de relación intergubernamental. El Estado autonómico se dota así de mecanismos de colaboración de diverso tipo y finalidad que articulan las relaciones entre el Estado, las comunidades y las ciudades autó-

nomas. Este estudio se centra en los aspectos esenciales de las relaciones de colaboración y cooperación que mantienen Ceuta y Melilla con el Estado y las comunidades autónomas, particularmente estrechas con Andalucía dada la existencia de fuertes lazos económicos, sociales y culturales comunes. Junto al estudio de estos principios y mecanismos de relación entre los poderes territoriales nacionales, se expondrán los aspectos básicos que determinan las relaciones de las ciudades autónomas con la Unión Europea. El carácter fronterizo de estas ciudades determina una singular relevancia de estas relaciones en materias diversas y de interés singular para las políticas europeas. El enfoque adoptado en este análisis es de carácter multinivel y tratará de mostrar una visión clara y actualizada de los aspectos más relevantes de las relaciones de colaboración establecidas por las ciudades autónomas con las instancias de poder estatal, autonómico y europeo.

Abstract:

In territorially decentralised states, the relations between political authorities are governed by the general principle of collaboration and institutional loyalty. This is articulated through a system of techniques and instruments of intergovernmental relations. The autonomous State is provided by mechanisms for collaboration of different types and purposes between the State, the autonomous communities and the autonomous cities. This study focuses on the essential aspects of the relations of collaboration and cooperation established by Ceuta and Melilla with the State and the autonomous communities, particularly close with Andalusia due to the existence of strong common economic, social and cultural links. In addition, the basic aspects that determine the relations of the autonomous cities with the European Union are analysed. The border nature of these cities determines the singular relevance of these relations in diverse matters of particular interest to European policies. The focus of the analysis is multilevel and aims to show a clear and updated vision of the most relevant aspects of the relations between the autonomous cities and the state, autonomous community and European authorities.

Palabras clave:

Ceuta; Melilla; Colaboración; Estado; comunidades autónomas; Unión Europea

Keywords:

Ceuta; Melilla; Collaboration; State; Autonomous Communities; European Union

