



Europa
Ciudadana

Mayo 2024

Europa Ciudadana:
**Por qué Ceuta y Melilla
deberían estar en Europa**



Europa
Ciudadana

ÍNDICE

	<i>Resumen ejecutivo</i>	p/04
1	<i>Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea</i>	p/05
1.1	<i>La gobernanza multinivel</i>	p/06
1.2	<i>La Europa de las regiones: las regiones en la arquitectura institucional de la UE</i>	p/08
1.3	<i>El Comité de las Regiones</i>	p/09
1.4	<i>Participación en el Consejo de la Unión Europea</i>	p/11
1.5	<i>Las oficinas de representación subnacionales</i>	p/12
2	<i>La europeización del Estado de las autonomías español</i>	p/16
2.1	<i>Participación de las comunidades autónomas en el Comité de las Regiones</i>	p/18
2.2	<i>La participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE</i>	p/19
2.3	<i>Las oficinas de representación de las comunidades autónomas de España</i>	p/23
3	<i>Ceuta y Melilla en la Unión Europea</i>	p/32
3.1	<i>Ceuta y Melilla: regiones especiales de la Unión Europea</i>	p/34
3.2	<i>La situación geopolítica de Ceuta y Melilla</i>	p/39
4	<i>Conclusión: ¿Oficinas de representación en Bruselas para Ceuta y Melilla?</i>	p/43
5	<i>Referencias</i>	p/46



Resumen ejecutivo

Este informe analiza el papel de las regiones en la Unión Europea, y el caso concreto de Ceuta y Melilla, destacando la importancia de que las ciudades autónomas desarrollen una participación activa en Bruselas y que trasladen sus intereses a la agenda europea a través de la apertura de oficinas de representación.

En primer lugar, el informe analiza el sistema de gobernanza multinivel de la Unión Europea y cómo el proceso de integración europea ha impactado sobre las regiones. En concreto, se demostrará que la integración ha afectado a las regiones porque la toma de decisiones en Bruselas afecta a sus intereses y competencias, y en segundo lugar, porque ha llevado a que las regiones se movilicen en Bruselas.

La primera sección del informe analizará algunos de los canales que se han articulado en Bruselas para la participación de las regiones en Europa, incluyendo el Comité de las Regiones, los mecanismos para participar en el Consejo de la UE, y las oficinas de representación en Bruselas.

La segunda sección procederá a analizar el caso particular de España. En concreto, se analizará cómo ha sido el proceso de la ‘europeización’ del Estado de las Autonomías, los diferentes mecanismos institucionales que existen para la participación de las comunidades autónomas en el proceso político europeo, y el caso particular de las oficinas de representación autonómicas, incluyendo los pasos que han dado Ceuta y Melilla.

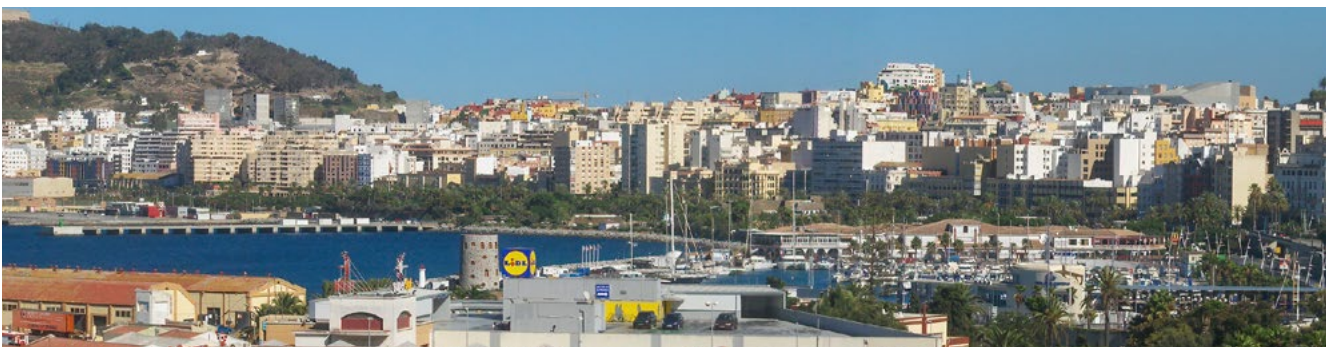
La tercera sección analizará el encaje de Ceuta y Melilla dentro del marco de la Unión Europea, repasando el régimen especial del que disponen Ceuta y Melilla dentro de la Unión Europea y las implicaciones que ello trae; y también la compleja situación geopolítica de las dos ciudades autónomas a raíz de su posición como frontera exterior de la UE y en el contexto de las pretensiones revisionistas de Marruecos.

Tras este análisis, la cuarta sección del informe destacará por qué, a raíz de su posición dentro de la UE y los desafíos que esta presenta para las ciudades autónomas, es especialmente importante que Ceuta y Melilla estén en Bruselas y hagan llegar su voz a las instituciones europeas, con el fin de que sus intereses se tengan en cuenta en la agenda europea. La recomendación concreta que presenta Europa Ciudadana al respecto es que las ciudades autónomas abran oficinas de representación en Bruselas.

1. Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea

La Unión Europea es una organización política y económica compleja, en el **que las regiones desempeñan un papel cada vez más importante debido al impacto y las oportunidades que ha generado la integración europea**. Como describen los politólogos Hooghe y Marks¹, el proceso de integración europea ha diluido la autoridad de los Estados, que ahora se reparte en varios niveles diferentes: a nivel europeo, a nivel nacional, y a nivel subnacional, un proceso que ha dado lugar a que surja un sistema de gobernanza en Europa que los citados académicos bautizan como **“gobernanza multinivel”**, y en el **que las regiones juegan un papel importante**.

Esta primera sección del informe analizará la arquitectura institucional de la Unión Europea, específicamente la gobernanza multinivel y el papel de las regiones dentro de la estructura institucional y el proceso legislativo de la UE. En primer lugar, explicará qué es la gobernanza multinivel y por qué ha surgido. En segundo lugar, se analizarán las diferentes instituciones que se han creado para articular la “Europa de las Regiones” y dar voz a las regiones en Bruselas.



1. Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea

1.1 La gobernanza multinivel

En los años 80 y 90, se popularizó la idea de “la Europa de las Regiones” y se desarrolló una nueva arquitectura de “gobernanza multinivel” en la Unión Europea, en el que las regiones de los países fueron adquiriendo un mayor protagonismo. El politólogo Marks define la “gobernanza multinivel” como un “sistema de negociación continua entre gobiernos en diferentes niveles territoriales – supranacional, nacional, regional y local – como resultado del proceso amplio de creación de instituciones y redistribución que ha llevado a que algunas de las funciones del Estado previamente centralizadas sean redistribuidas hacia arriba al nivel supranacional, y a otras hacia abajo al nivel local/regional”². La clave es que las competencias no están claramente definidas o repartidas entre los niveles, sino que los diferentes niveles jurídico-administrativos comparten competencias y están en constante interacción, lo cual remarca la importancia de una presencia permanente y activa en Bruselas.

Este proceso responde a diferentes desarrollos, tanto ‘externos’ a nivel europeo, como ‘internos’ a nivel de cada Estado miembro, resumidos a continuación. En el ámbito interno de los países, numerosos Estados emprendieron reformas descentralizadoras a partir de los años 70, que fortalecieron a actores regiones, les dotó de nuevas competencias,

e incentivó y posibilitó la movilización de estos actores en Bruselas^{3,4,5}. España es un ejemplo perfecto de este fenómeno, ya que la Constitución de 1978 plasmó la creación de un Estado de las Autonomías, que se fue consolidando en los años 80 y que, como la sección 3 pone de manifiesto, coincidió con la movilización de las comunidades autónomas a través del establecimiento de oficinas de representación.

A nivel europeo, el avance de la integración europea en los años 80 y 90, con hitos como el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992) o la culminación de la Unión Económica y Monetaria (1999), erosionó el monopolio de los Estados, y, si bien no se transfirió control total a Bruselas, sí se articuló un complejo sistema de “gobernanza multinivel” en el que diversos actores compartieran las competencias. Esto impactó evidentemente a los Estados, ya que perdieron el monopolio sobre las decisiones políticas¹, pero también sobre las regiones debido al impacto de la integración sobre sus jurisdicciones y sobre el reparto competencial dentro de los propios Estados.



En primer lugar, en la medida en la que las competencias fueron transferidas de los Estados a Bruselas, **se incentivó la movilización de las regiones en Bruselas**⁶. En segundo lugar, porque la integración también impactó ‘negativamente’ sobre la **autonomía y las competencias de las regiones**, pero a su vez proporcionó a las regiones un papel más estratégico como responsables, en última instancia, de la implementación de muchas políticas europeas – **ambos factores incentivaron a las regiones a empezar a movilizarse y hacer lobby en Bruselas para influir en el proceso legislativo**⁵. En definitiva, la integración ha llevado a que “Europa sea importante para las regiones”, tanto que la mayoría de **la legislación europea implica de alguna manera a los gobiernos regionales y locales en su implementación** (70% de la legislación de la UE tiene un impacto local y regional directo según el Comité de las Regiones)⁷, y de hecho se estima que entre 60-80% de la legislación aprobada por los parlamentos regionales origina en la UE⁴.

La otra cara de la moneda de la integración y la gobernanza multinivel es **que la propia Unión Europea ha emprendido cambios institucionales para fortalecer la participación de las regiones a nivel comunitario**³, por lo que la integración europea no sólo ha incentivado la participación de las regiones en Bruselas debido a su impacto sobre las mismas, sino que también ha conllevado a la articulación de nuevos canales para facilitar esta participación. Tal y como describen Hooghe y Marks⁸, la integración europea ha llevado a la **“multiplicación de los canales extra-nacionales para la actividad política de las entidades subnacionales”**, tanto que los gobiernos regionales “ya no están constreñidos por relaciones políticas diádicas con actores estatales nacionales, sino que interactúan con una variedad de actores en diversas arenas”. En definitiva, la gobernanza multinivel ha permitido que las actividades de las instituciones europeas y regionales diluyan el control de los Estados, tanto que ahora los actores regionales “operan tanto en la arena nacional como en la supranacional¹”.

1. Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea

1.2 La Europa de las regiones: las regiones en la arquitectura de la UE

Habiendo analizado la gobernanza multinivel, así como los incentivos y la importancia para las regiones de participar en la Unión Europea, esta siguiente subsección pasa a analizar **cuál es la posición de las regiones en la arquitectura institucional de la UE y cuáles son los canales específicos** (a los que la subsección anterior ha aludido) que existen para **la participación de las regiones**. Como ha descrito la sección anterior, en gran medida **la apertura de las instituciones europeas a la participación de las regiones ha sido fruto de la integración europea**. Uno de los hitos más destacables en el avance de la integración europea y también en la articulación de la participación de las regiones fue el Tratado de Maastricht de 1992, por el cual nació la Unión Europea (UE), sucediendo a lo que hasta entonces se conocían las Comunidades Europeas (CE).

Una de las novedades institucionales que introdujo el **Tratado de Maastricht** fue establecer **nuevos canales para la participación de las regiones en la formulación de la política europea**, como por ejemplo el **Comité de las Regiones** o previsiones relativas a la participación de las regiones en el **Consejo de la UE**. Pero si bien estos mecanismos son importantes, no son los únicos. Aunque no estén regulados por los Tratados y sean instituciones informales, **las oficinas de representación** o las alianzas

transnacionales también son un medio importante para la participación de las regiones en la arquitectura institucional de la UE. Y, además, **las oficinas de representación proporcionan a las regiones la oportunidad de desarrollar una representación y participación directa**, en vez de indirecta.

Por lo tanto, esta subsección analizará algunas de las principales instituciones que existen para la participación de las regiones en el marco institucional europeo: Comité de las Regiones, el Consejo de la UE, y, por último, las oficinas de representación en Bruselas.



1. Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea

1.3 El Comité de las Regiones

El **Comité de las Regiones** fue creado en 1994 en virtud del Tratado de Maastricht⁹, y es un organismo consultivo similar al Comité Económico y Social pero que representa a las entidades regionales y locales de los Estados miembros de la Unión Europea. En concreto, es una asamblea compuesta por **329 miembros** (representativos regionales y locales como presidentes regionales o alcaldes).

El Comité de las Regiones participa en el proceso legislativo, en **capacidad consultiva**, a través de la **elaboración y adopción de un dictamen sobre todas las propuestas legislativas de la Comisión que afecten a las regiones y las entidades locales** (un 70% de toda la legislación europea según el propio Comité). En concreto, los tratados requieren que la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo consulten al Comité de las Regiones cuando elaboren actos legislativos que aborden asuntos relacionados con la administración local y regional, incluyendo los transportes, el empleo, la educación, la sanidad, la cultura, la política social, la energía y el cambio climático, o la cohesión económica y social, incluyendo en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y la cooperación transfronteriza¹¹.

Cuando la Comisión Europea, el Consejo de la UE o el Parlamento consultan al Comité de Regiones, se desarrolla un proceso de varias fases¹². En primer lugar, el presidente del Comité asigna el expediente a la comisión interna competente, y un miembro del Comité es designado como ponente. En segundo lugar, el ponente elabora un dictamen y lo presenta para debate, modificación y aprobación, a los miembros de la comisión competente. Una vez aprobado, el proyecto de dictamen se presenta y debate en el siguiente pleno del Comité. Una vez aprobado en el pleno por los miembros del CDR, el dictamen se envía a las instituciones europeas.

En cuanto a la composición del Comité de Regiones, el Artículo 300 del TFUE¹¹ establece que “estará 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”. El Artículo 305 establece que “el Consejo adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro” para un mandato de 5 años, por lo que, si bien, los miembros del Comité formalmente son nombrados por el Consejo, **son los Estados miembros los que deciden la composición de sus respectivas delegaciones nacionales**. Esto

quiere decir que las delegaciones nacionales comprenden una mezcla de representantes regionales y locales, siendo principalmente regionales en el caso de países descentralizados como España o Alemania, mientras que en países más centralizados como Portugal o Países Bajos predominan los representantes locales⁸. Por su parte, el Consejo tiene la potestad de fijar el número de miembros que componen la delegación de cada Estado miembro, en virtud del Artículo 305 del TFUE¹¹.

La composición actual del Comité de las Regiones está fijada por la Decisión (UE) 2019/852 del Consejo, que fija el número de representantes que le corresponden a cada delegación nacional¹³, y la Decisión (UE) 2020/102 del Consejo, que enumera la lista de representantes y suplentes actuales¹⁴.



1. Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea

1.4 Participación en el Consejo de la Unión Europea

Otra innovación constitucional que trajo el Tratado de Maastricht fue abrir las puertas a la **participación de ministros o consejeros regionales en el Consejo de la Unión Europea, como parte de la delegación de sus respectivos Estados miembros**. Aunque el Artículo 146 del Tratado de Maastricht sólo establecía que “el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro [...]”⁹, uno de sus propósitos es posibilitar que un ministro o consejero regional pueda representar al Estado miembro en el Consejo de la UE y todos sus grupos de trabajo preparatorios^{8,15}.

Los mecanismos específicos que han implementado los Estados miembro para articular esta participación regional en el Consejo de la UE varían, y la sección 2 del informe analizará el caso específico de España y cómo se ha articulado la participación de las comunidades autónomas (y de las ciudades autónomas) en el Consejo de la UE. Esta previsión fue diseñada para los países federales o cuasi-federales, y son esos países los que han utilizado la previsión (por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, España y Reino Unido). No obstante, hay que matizar que, de participar, los ministros regionales participan en representación del Estado, no de su respectiva región, y en este sentido tiene que haber acuerdo previo entre la región y el Estado sobre la posición a adoptar en el Consejo. En cualquier caso, **las regiones también pueden influir en las decisiones del Consejo a través de mecanismos más indirectos, como por ejemplo a través de las alianzas y acuerdos de gobierno a nivel de los parlamentos nacionales**^{8,15}.

1. Contexto: las regiones y la gobernanza multinivel en la Unión Europea

1.5 Las oficinas de representación subnacionales

Las **oficinas de representación subnacionales** en la UE, son otro importante e interesante canal para la representación de las regiones en la UE, y, a diferencia de algunos de los otros mecanismos analizados anteriormente, estas oficinas permiten una **representación ‘directa’ en Europa**, tanto que han sido descritas con expresiones como “**lobbies regionales**”⁴, “**embajadas informales**”⁸, y “**cuasi-embajadas**”¹⁵, y se dice que desempeñan funciones de “**paradiplomacia**”¹⁶ y de “**agencia de lobby**”⁸.

Las oficinas de representación subnacionales comenzaron a aparecer a partir de los **años 80**, cuando el proceso de integración europea recibió un fuerte impulso a través de hitos como el **Acta Única Europea** (1986) o el **Tratado de Maastricht** (1992). Como ha subrayado la primera sección, estos hitos contribuyeron a impulsar el desarrollo de un complejo sistema europeo de gobernanza multinivel, incentivando a las regiones a participar en los asuntos europeos e institucionalizando la presencia y el activismo de las regiones en Bruselas^{3,17}. Como exponen los politólogos Marks, Haesly y Mbaye, “**estas oficinas no tienen una función oficial en la UE, no están mencionadas en los tratados, y no tienen un papel formal en el proceso político**”. No obstante, son una parte importante del “**entramado subterráneo de la gobernanza multinivel situado más**

allá de los tratados”¹⁸. Estos autores constatan que, en 1988, tan sólo había 15 oficinas subnacionales, cifra que ascendió a 54 en 1993, y a más de 160 en 2002, y en la actualidad ya hay más de 200.

Al igual que la propia UE, la estructura administrativa de los Estados miembros es diversa, y por ello también la naturaleza de las oficinas de representación subnacionales que han surgido. En concreto, en el caso de Estados federales como Alemania, Austria o Bélgica, y en Estados con un elevado grado de descentralización regional como España, **predominan las oficinas de representación de los estados federados, o comunidades autónomas en el caso de España**, mientras que, en el caso de Estados más unitarios y centralizados como Francia y Países Bajos, las unidades administrativas de segundo nivel o de ámbito provincial/local tienden a ser más predominantes¹⁸. También varía el estatus legal de las oficinas de representación dependiendo del **ordenamiento jurídico nacional**, y además varía su condición en el sentido de que algunas oficinas son **delegaciones de los propios gobiernos subnacionales**, mientras que otras son **consorcios público-privados** orientados a los asuntos económicos¹⁵.



Y, ¿cuál es exactamente el papel de estas oficinas de representación? Al no ser instituciones formales y no estar reguladas por los tratados, **no hay una lista de funciones atribuidas o claramente definidas**, y el propósito de las oficinas se articula de forma *ad hoc* en función de los intereses estratégicos y el presupuesto destinado por los respectivos gobiernos regionales y locales. Aun así, según los académicos Marks, Haesly y Mbaye, **“las principales funciones de las oficinas subnacionales están relacionadas con la información”**, y, en este sentido, identifican **tres bloques de funciones** que desarrollan las oficinas de representación, todos ellos intrínsecamente interrelacionados¹⁸.

En primer lugar, la más importante es **influir en la toma de decisiones en Europa**. Según los académicos, las oficinas de representación trabajan para **ejercer influencia en el proceso legislativo europeo para orientarlo hacia los intereses de la respectiva región**. En concreto, los académicos concluyen que las regiones que son más **“proactivas”** y que más se esfuerzan en influir en el proceso legislativo a través de las oficinas de representación son las **regiones que tienen una “posición doméstica más arraigada” en sus respectivos Estados**, como pueden ser los Länder alemanes o las **comunidades autónomas españolas**. No obstante, como puntualiza otro estudio académico¹⁵, en la representación de sus intereses, **los gobiernos regionales tienden a cooperar con su respectivo Estado miembro más a menudo de lo que intentan actuar en contra de la posición del Estado**. Entre otros aspectos, las oficinas regionales se reúnen y colaboran con las representaciones permanentes (REPER) nacionales para intercambiar información y debatir la estrategia, algo que, en el caso español, como subraya la sección 2, es importante de cara a la participación de las regiones en el seno del Consejo de la UE.

Aun así, como puntualiza el estudio, el hecho de que las oficinas desempeñen un papel obtención de información y establecimiento de lazos (la segunda y tercera función descritas a continuación) también **permite a los gobiernos regionales obtener información útil sobre las previsiones legislativas y reguladoras de la UE, y a su vez hacer lobby a sus respectivos gobiernos nacionales** en relación con la postura a adoptar por el Estado miembro en las deliberaciones del Consejo.

En segundo lugar, otra función importante de las oficinas de representación es **actuar como nexo o punto de contacto entre la UE y la región**. El tipo de actuaciones bajo esta función son muy diversas, pero pueden incluir mediar entre el territorio regional y la UE, **transmitir asistencia o información a diversos actores dentro de la región**, tanto a los “representantes electos, como a los funcionarios, a las empresas, a las organizaciones públicas y a los ciudadanos”, o facilitar contactos para aceros loca-



les a nivel europeo. En concreto, estas oficinas pueden actuar como **“intermediarios”, “accediendo a información sobre el proceso político europeo y asistiendo a grupos regionales y locales a utilizarla”** para apoyar sus intereses. Asimismo, las oficinas **“asisten a los grupos regionales a negociar el complejo terreno político europeo y canalizarlos a los oficiales relevantes de la Comisión o representantes parlamentarios”**. El profesor Morata puntualiza, al igual que los citados académicos, que las oficinas no sólo actúan como intermediarios de sus respectivas administraciones, sino también de agentes económicos y privados vinculados al tejido económico de la región¹⁷.

En tercer lugar, las oficinas de representación desempeñan un importante papel de **obtención de información sobre el proceso legislativo europeo y de networking**. En relación con lo primero, obtener información es importante para las regiones a la hora de **“incorporar la legislación a sus respectivos ordenamientos jurídicos y prácticas y para monitorizar el cumplimiento”**. Además, la **complejidad y “oscurantismo” del proceso legislativo europeo hace especialmente importante tener un “puesto de escucha”** en Bruselas para mantenerse informado de los **desarrollos legislativos, oportunidades de financiación, etc.** Por su parte, compartir el espacio en Bruselas con otras oficinas de representación subnacional facilita el **“intercambio de información”** y la articulación de **“redes de cooperación”** entre diferentes regiones en función de intereses económicos, políticos o geográficos. Asimismo, a través del *networking*, las regiones pueden **colaborar para aplicar a fondos de cohesión europeos u otras iniciativas, o para promocionar a la respectiva región** a nivel europeo¹⁸.

Para desglosar las funciones específicas de las oficinas de representación, el citado estudio realiza una **encuesta a las oficinas de representación** para averiguar qué funciones perciben que son más importantes las propias oficinas (91 oficinas, un 55%, respondieron a la encuesta, incluyendo 10 oficinas españolas). Entre otras preguntas, se pidió a las oficinas que puntuaran una serie de funciones y objetivos entre 1 (nada importante) a 5 (muy importante), para evaluar el papel y las funciones que desempeñaban estas oficinas. A la cabeza del *ranking* está la función de **“conseguir información sobre próximas oportunidades de financiación para la región** (que obtuvo una media de 4,7). En segundo lugar, **“conseguir información sobre próximos desarrollos legislativos europeos relevantes para la región”** y **“responder a peticiones de información o asistencia de personas en la región”** obtienen una media de 4,4.

En tercer y cuarto lugar están **“actuar como nexo entre grupos regionales y las instituciones europeas”,** y **“explicar la posición de la región a los responsables políticos en la Comisión Europea”** (medias de 4,2 y 4,1 respectivamente). En quinto lugar, dos funciones obtienen una media de 4,0: **“influir en la toma de decisiones en la Unión Europea en favor de la región”,** e **“incrementar el conocimiento sobre la UE en la región”**. En sexto lugar está **“construir vínculos con otras representaciones regionales o locales”** (media de 3,9), seguido de **“promover concienciación sobre la región en Bruselas”** (media de 3,8). Por último, **“conseguir más influencia para las regiones en general en el proceso político europeo”** obtiene una medida de 3,2. La siguiente sección analizará la participación de las comunidades y ciudades autónomas españolas en la UE, incluyendo las oficinas de representación autonómicas¹⁸.



2. La europeización del Estado de las autonomías español

Habiendo analizado el encaje de las regiones en la arquitectura institucional de la Unión Europea, en concreto el papel que desempeñan las regiones dentro de la UE y los diferentes canales de los que disponen las regiones y otras entidades subnacionales para su participación y representación en la Unión Europea, esta próxima sección analiza el caso particular de España, y por ende Ceuta y Melilla.

Como demostrarán las siguientes secciones, las comunidades autónomas comenzaron a movilizarse en Europa y su participación empezó a institucionalizarse a partir de los años 80, a raíz de los desarrollos institucionales generados por la integración europea que ha descrito la sección 1, como por ejemplo el Tratado de Maastricht, y los desarrollos a nivel nacional fruto de la consolidación del Estado de las Autonomías. Al igual que en el caso de muchas otras regiones europeas, tal y como ha descrito la sección 1, la integración europea ha provocado un “doble efecto centralizador” en España, en el sentido de que: 1) tanto las comunida-

des autónomas como el Estado perdieron el monopolio sobre ciertas competencias, y 2) al Estado le corresponde adoptar decisiones legislativas en el Consejo de la UE, como colegislador en la UE, en ámbitos que afectan a las competencias autonómicas. Este proceso de integración, que además coincidió con la institucionalización y desarrollo del Estado de las Autonomías, a su vez ha llevado a que las comunidades autónomas exijan una participación, en el seno del Estado, en los asuntos europeos, y que, en paralelo, se movilicen directamente en Bruselas¹⁹.

Esta siguiente sección analizará cómo se ha desarrollado e institucionalizado la participación de las comunidades autónomas españolas en el ámbito europeo, en concreto a través de los diferentes mecanismos institucionales que ha descrito la sección 1 del informe. Se analizarán algunos de los diferentes instrumentos que se han articulado para permitir la participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos, a través de canales como el Comité de las Regiones, el Consejo de la

UE, o las oficinas de representación. Como se demostrará, aunque el papel de las comunidades autónomas en el ámbito exterior no viene recogido por la Constitución, estos mecanismos que se han desarrollado han permitido la participación, en algunos casos directa y en otros indirecta, de las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea.

Además, a través de la **reforma de los Estatutos de Autonomía de varias comunidades autónomas a partir de 2006**, se formalizó en el ordenamiento jurídico la **relación de las comunidades autónomas con la Unión Europea** cuando la actividad de la UE

afectara las competencias o intereses de las mismas, como por ejemplo a través de la participación en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea, la participación en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros, dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos, y evidentemente desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea en las materias de sus competencias²⁰.



2. La europeización del Estado de las autonomías españolas

2.1 Participación de las Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones

Como ha descrito la sección 1, son los propios Estados miembros los que determinan la composición de la delegación nacional en el **Comité de las Regiones**. Actualmente, de los 329 miembros del Comité de Regiones, **España tiene asignados 21 representantes**. El Gobierno de España fijó la composición de esta delegación de 21 miembros conforme a una Moción que aprobó el **Senado** de octubre de **1993**, a través de la cual se determinó que **17 de los representantes corresponderían a las comunidades autónomas** (1 por región), y **los 4 restantes corresponderían a representantes locales**, propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias (**FEMP**)²¹. Actualmente, los representantes españoles son los presidentes (y en el caso de Asturias y Cataluña un consejero) de los 17 gobiernos de las comunidades autónomas, y, por parte de la FEMP, los alcaldes de Barcelona, Jerez de la Frontera, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid; y los 21 suplentes que han sido elegidos²².

No obstante, **Ceuta y Melilla no están representadas en el Comité de Regiones**, debido a que el reparto se estableció dos años antes de la constitución de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas en 1995. La inclusión de Ceuta y Melilla en esta institución sería positiva para la participación de las ciudades en Europa, pudiendo así expresar sus intereses en un foro comunitario, dar a conocer sus peculiaridades y necesidades, y dejar su huella en los dictámenes adoptados en virtud del proceso descrito en la sección 1.

De hecho, **numerosas voces del ámbito social e institucional han reclamado la inclusión de Ceuta y Melilla en esta institución**, como se detalla en la sección 4 del informe (sobre la importancia de la participación activa de Ceuta y Melilla en Bruselas). Por ejemplo, en 2014 el Senado se aprobó una Proposición no de Ley por la que se reclama la incorporación de Ceuta y Melilla al Comité de las Regiones²³, mientras que, en 2023, los presidentes de ambas ciudades solicitaron al Gobierno de España que pida a Bruselas su incorporación en el Comité de las Regiones²⁴.

2. La europeización del Estado de las autonomías español

2.2 *La participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea*

Como ya se ha señalado en la sección 1, **el Tratado de Maastricht abrió la puerta a la participación de las regiones en el seno del Consejo de la UE**. Además, como también se ha detallado en la introducción de esta sección, **el impacto de la integración europea sobre las competencias autonómicas, el papel del Consejo de la UE (como legislador), en la adopción de legislación que afecta a las comunidades autónomas, y el papel del Estado como representante de España en el Consejo, conllevaron a que las comunidades autónomas exigieran el derecho a participar en la toma de decisiones europeas¹⁹ en el Consejo**.

El primer hito que inició la articulación de la participación de las comunidades autónomas fue la creación de la **Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)** en 1989 (rebautizada como Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) en 2010). Compuesta por el ministro para las Administraciones Públicas, los secretarios de Estado para la CE y de administraciones territoriales, y un consejero de cada comunidad autónoma, fue constituida inicialmente como **mecanismo de intercambio de información y opiniones entre el Estado y las autonomías⁵**. Uno de los primeros hitos más destacables de la Conferencia de cara a la participa-

ción de las comunidades fue su adopción, en 1994, del **'Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales'**. A través de este acuerdo, se reconoció a las comunidades autónomas el derecho a **participar en la formación de la voluntad del Estado ante las instituciones europeas** (la llamada 'fase ascendente' del proceso), ya que hasta entonces las comunidades autónomas sólo podían participar en la ejecución del Derecho comunitario (la 'fase descendente'). Entre otros aspectos, se estableció que las comunidades autónomas podrían participar "en la fase de formación de la voluntad del Estado" a través de las **Conferencias Sectoriales**, en las que las comunidades autónomas podían adoptar una **posición común que tenía que ser "tenida en cuenta de forma determinante" por el Estado en aquellos asuntos comunitarios que afectaran a las competencias exclusivas de las comunidades^{25,26}**.

Los siguientes hitos vinieron en 1996 y 1997. En primer lugar, la CARCE acordó en 1996 crear un **consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente española en Bruselas (REPER)**, con las competencias de "canalizar la información que sobre la actividad de la Unión Europea pueda afectar a las comunidades autó-

nomas, así como de **relacionarse con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas**” (más detalles en la subsección 2.3 sobre las oficinas de representación). También se posibilitó que este consejero asistiera como “parte de la delegación española en todas aquellas reuniones en las que se debatían temas que afecten directamente a las competencias asumidas por las comunidades autónomas”²⁷. Por otra parte, en 1997 se aprobó la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas²⁸. La Ley reguló la CARCE como “**órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de estas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos**”, y, en concreto, “**garantizar la participación efectiva de las comunidades autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario**”.

La Ley también reguló la composición de la CARCE, estableciendo que estaría compuesta por un ministro del Estado y por el consejero que designe cada comunidad autónoma. De especial relevancia para **Ceuta y Melilla**, la Disposición adicional segunda estableció la posibilidad de su participación en la CARCE: “**la participación de las ciudades de Ceuta y Melilla en los asuntos comunitarios europeos se articulará en la Conferencia, formando parte de la misma un miembro del Consejo de Gobierno de cada una de ellas**”.

No obstante, la articulación de un mecanismo para la **participación directa de las comunidades autónomas en el propio Consejo de la UE** no llegó a cristalizarse hasta 2004, cuando la CARCE adoptó el ‘**Acuerdo sobre el sistema de representación**

autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea’. Este acuerdo estableció las normas para permitir la “**representación autonómica directa**” en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Esta representación autonómica directa se materializaría a través de la **incorporación del miembro de un Consejo de Gobierno autonómico a la delegación española en representación de todas las comunidades para aquellos asuntos que afecten a sus competencias**. Dicho representante autonómico sería designado por el Pleno de cada Conferencia Sectorial concernida para **ostentar la representación autonómica durante un periodo mínimo de un semestre de Presidencia del Consejo de la UE**. Además, se establece la obligación de que el representante autonómico **mantenga a las demás comunidades autónomas informadas sobre el asunto en cuestión y las negociaciones y que se desarrolle un proceso para fijar una posición común consensuada**. Además, el jefe de la delegación española puede dar la palabra al representante autonómico “si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar”^{26,29}.

Por otra parte, los Acuerdos de 2004 establecieron una **Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER con dos consejeros**, cuyo nombramiento se efectuaría por parte de las comunidades autónomas de forma consensuada, en vez de por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Entre las funciones atribuidas a la Consejería para Asuntos Autonómicos destacan la **transmisión de la información y documentación generada en relación con las actividades y propuestas normativas de las instituciones comunitarias** que puedan afectar a las competen-



cias o los intereses de las comunidades autónomas, **el seguimiento de la participación autonómica en los asuntos europeos** dentro de las Conferencias Sectoriales y contribución al desarrollo de dicha participación proporcionando información sobre las claves de la negociación de tales asuntos, el apoyo a la **coordinación entre las Oficinas de Representación de las comunidades autónomas en Bruselas, o prestar apoyo específico a las Oficinas de Representación** en la preparación de visitas y entrevistas de autoridades autonómicas con responsables comunitarios y en la realización de otras gestiones ante las Instituciones comunitarias²⁹.

Si bien el acuerdo de la CARUE de 2004 establece el **marco de la participación autonómica en**

el Consejo, este ha sido modificado tres veces en 2009, 2010 y 2011, resultando en la **ampliación de la participación autonómica a más formaciones del Consejo de la UE**. A raíz de las modificaciones, se estableció la participación autonómica directa en 5 formaciones del Consejo (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; y Competitividad-Consumo), y en los Grupos de Trabajo de 6 formaciones del Consejo (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Competitividad-Consumo; y Competitividad-Juego)^{20,30}. Por otra parte, en 2006 la CARCE adoptó una Guía de Buenas Prácticas, modificada en 2018. Entre otros aspectos, precisa el **sistema de transmisión de información a las comunidades autónomas** y regula la **coordinación entre las Comunidades Autónomas**, y entre éstas y el Gobierno de España³¹. Una última modificación fue el Acuerdo de 2018, por el que se estableció un nuevo criterio para la rotación del periodo semestral de representación de cada Comunidad Autónoma: se estableció que, a partir de 2020, **la designación de los consejeros autonómicos para representar a las comunidades autónomas en determinadas formaciones del Consejo se efectuaría “según un sistema de rotación de las Comunidades Autónomas basado en el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía”**, estableciendo así criterios homogéneos para la rotación y dando a todas las comunidades autónomas la oportunidad de participar en la llamada coordinación semestral³².

El Ministerio de Política Territorial elabora un informe anual analizando la participación autonómica en el Consejo y la CARUE. En cuanto a la **participación de Ceuta y Melilla**, aunque las ciudades autónomas forman parte de la CARUE y su partici-

pación en el Consejo está prevista por los acuerdos (el punto 6.1 del Acuerdo de 2004 estableció que “lo establecido en el presente Acuerdo respecto a las comunidades autónomas se aplicará a las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla en la medida en que afecte a las competencias estatutariamente asumidas”)²⁹, **la participación de Ceuta y Melilla podría ser más activa.** Según los citados informes, no se constata una participación activa de

Ceuta y Melilla. El informe de 2009 señala que, en el segundo trimestre de 2009, “**Ceuta y Melilla desestimaron hacerse cargo**” de la **coordinación semestral del Consejo de Medio Ambiente**³³. Como pondrá de relieve la sección final del informe, una mayor participación de Ceuta y Melilla en la UE, y una mayor implicación de Bruselas en los asuntos ceutíes y melillenses, es fundamental.



2. La europeización del Estado de las autonomías español

2.3 Las oficinas de representación de España

Esta subsección analiza **las oficinas de representación**. Aunque también existen algunas oficinas de representación municipales y provinciales, el informe se centrará en el análisis de las **oficinas de representación de las comunidades autónomas**, ya que, en los Estados federales o descentralizados como España son estas oficinas las que mayor papel desempeñan⁸.

A continuación, se analizará **el papel y las funciones de las oficinas de representación autonómicas de España**. Tras un breve análisis histórico sobre cómo y cuándo surgieron las oficinas de representación autonómicas, se procede a analizar las funciones comunes que desempeñan las oficinas de representación y cómo estas oficinas encajan dentro del marco del ordenamiento jurídico. También se señalarán los **pasos que ha dado Melilla** para crear una oficina de representación, y, en el caso de Ceuta, las reclamaciones por parte de actores institucionales y sociales para **que Ceuta también de el paso y cree una oficina**.

¿CUÁNDO Y POR QUÉ SURGEN LAS OFICINAS DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICAS?

Las primeras oficinas de representación autonómicas fueron las del **País Vasco y Cataluña**, creadas en 1986, el año del ingreso de España en lo que entonces todavía se denominaba la Comunidad Europea⁵. El resto de las oficinas autonómicas se fueron consolidando **a finales de los años 80 y a lo largo de la década de los años 90**, a raíz de varios factores.

Tal y como ha descrito la introducción de la sección 2, en estos años transcurrieron varios procesos en el ámbito externo y en el ámbito interno. En el ámbito externo, se dio un impulso a la integración europea, mientras que, en el ámbito interno, estas décadas presenciaron la **consolidación del Estado de las Autonomías**, y en particular lo que los académicos denominan **“la europeización del Estado autonómico”**⁵. Estos procesos llevaron a que **las comunidades autónomas exigieran una participación en los asuntos europeos a través del Estado**. Y, en la medida en la que inicialmente no se materializó la posibilidad de que las comunidades autónomas participaran en los asuntos europeos a través del propio Estado, las regiones optaron por **movilizarse en**

Bruselas de forma directa y por su propia cuenta a través del establecimiento de oficinas de representación, atendiendo a los incentivos creados por la integración europea y la gobernanza multinivel⁵.

De particular relevancia para el impulso de la movilización directa de las comunidades autónomas a través de oficinas de representación en Bruselas fue la **sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional**³⁴. Esta sentencia originó de un caso de conflicto de competencias que había promovido el Gobierno de España contra el Gobierno Vasco a raíz del Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, y en el que quedaba regulada la adscripción orgánica al mismo de la **oficina de representación vasca en Bruselas**. El Gobierno de España argumentaba que las relaciones directas con las instituciones europeas era una competencia constitucional del Estado. No obstante, el Tribunal Constitucional sentenció que la Oficina vasca y la **“proyección exterior” no era incompatible con la Constitución y no vulneraba la competencia exclusiva del Estado en materia de “relaciones internacionales”**. Esta sentencia ayudó a abrir la puerta a que las demás comunidades autónomas abrieran oficinas.

No obstante, **la naturaleza de cada oficina de representación autonómica y su lugar dentro del ordenamiento jurídico de cada comunidad autónoma varía**. En cuanto al **ordenamiento jurídico**, inicialmente la figura de las oficinas de representación **no estaba regulada o contemplada por ningún Estatuto de Autonomía**, ni por supuesto en la propia Constitución. No obstante, conforme algunas las comunidades autónomas han ido modificando sus respectivos estatutos de autonomía, **se ha ido incorporando la figura de las oficinas de repre-**

sentación a las normas institucionales básicas de las autonomías (así como disposiciones relativas a **las relaciones de las autonomías con las instituciones europeas**, como ya ha señalado el comienzo de la sección 2). Así es el caso con las siguientes comunidades autónomas, por citar algunos ejemplos: en la reforma del Estatuto de Autonomía para **Andalucía**, se incorporó un Capítulo relativo a las Relaciones con las instituciones europeas. El Artículo 236 establece que **“la Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses** ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”³⁵. Igualmente, el Artículo 68 bis de la reforma de la Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral de **Navarra** (el equivalente a su estatuto de autonomía), establece que **“la Comunidad Foral de Navarra impulsará su proyección en el exterior y promoverá sus intereses en dicho ámbito**, pudiendo establecer **oficinas en el exterior** y respetando siempre la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”³⁶.

En el ámbito nacional, la **Ley 2/2014**, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio del Estado, reguló por primera vez la figura de las oficinas de representación³⁷. El Artículo 12 **“De las Oficinas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior”** estableció lo siguiente relativo a la figura de las oficinas, aunque hay que resaltar que no reguló sus funciones:

“1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su **promoción exterior**, con carácter previo a su apertura. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Coor-



peración informará la propuesta, de acuerdo con las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior, la Estrategia de Acción Exterior y, en particular, con el principio de unidad de acción en el exterior.

[...]

4. El Gobierno impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado, cuando así lo permitan las disponibilidades de espacio de dicho Servicio, sin que en ningún caso dicha instalación comporte ni su integración en el Servicio Exterior del Estado, ni la aplicación a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares”.

En cuanto a la **naturaleza y organización interna de las oficinas de representación**, esta también varía entre regiones. Inicialmente, muchas de las oficinas autonómicas se constituyeron como **socie-**

dades públicas o consorcios público-privados. Por ejemplo, la primera oficina catalana constituida en 1986 fue el Patronat Català Pro Europeo, un consorcio público-privado; la primera oficina vasca fue Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial, una sociedad pública; y la primera oficina andaluza creada en 1990 fue una delegación del Instituto de Fomento de Andalucía. Hoy en día, la mayoría de las oficinas son delegaciones oficiales de los gobiernos autonómicos. No obstante, varias comunidades autónomas han optado por mantener **formas jurídicas que combinen la presencia del gobierno autonómico con otras instituciones, públicas o privadas, de carácter económico o cultural.** Por ejemplo, la oficina gallega es una **fundación**, mientras que oficinas como la de Castilla y León cuentan con la **participación del gobierno autonómico y de entidades privadas.** En el ámbito relacionado de la adscripción orgánica, esta también varía. Normalmente, estas dependen de las Consejerías de Hacienda o de las Consejerías de Presidencia dependiendo de las comunidades autónomas, mientras que, en algunos casos, los asuntos europeos dependen directamente de la Presidencia de la comunidad^{19,38}.

Actualmente, **seis de las 17 comunidades autónomas**, (además de Melilla como subraya el final de esta sección) **han firmado convenios con el Ministerio de Asuntos Exteriores para establecer sus oficinas en la sede de la Representación Permanente de España** ante la Unión Europea (REPER)³⁹.

¿CUÁL ES LA FUNCIÓN DE LAS OFICINAS DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICAS?

¿Cuáles son las **funciones que desempeñan las oficinas de representación autonómicas en Bruselas?** En la respectiva legislación autonómica se

describen las funciones de las oficinas de una forma heterogénea. No obstante, se pueden vislumbrar una serie de **funciones fundamentales** que todas las oficinas autonómicas desempeñan. Y es que, tal y como ha analizado la sección 1 sobre las oficinas subnacionales a nivel general comunitario, estas “**antenas de las regiones**” desempeñan importantes funciones relacionadas con la **recepción y transmisión de información, la representación y proyección de la región y el lobby, el apoyo logístico a la administración autonómica y a las empresas, y la sensibilización de actores regionales sobre temas europeos**³⁸. Entre estas funciones recogidas por las comunidades autónomas en su respectiva legislación y/o páginas web, cabría destacar las siguientes:

- **Seguimiento del proceso normativo comunitario** (y asesoramiento) en las iniciativas legislativas que afecten a las competencias o intereses de la comunidad autónoma en cuestión (incluyendo a través de la elaboración de informes, *newsletters* y otras publicaciones, y divulgándolas a los agentes en cuestión).
- **Seguimiento de proyectos o programas comunitarios** de interés para la comunidad autónoma, incluyendo oportunidades de financiación, o consultas públicas.
- **Seguimiento del trabajo de otras instituciones europeas**, incluyendo seguimiento del y apoyo al trabajo que desarrolla la comunidad autónoma en el marco del Comité de las Regiones, así como apoyar la presencia de la comunidad europea en otros foros de los que sea miembro.
- **Colaboración con la REPER española, con las oficinas de representación de las demás**

comunidades autónomas, y con las oficinas de representación subnacionales de otros Estados miembros.

- **Apoyo a los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales** de la comunidad autónoma, incluyendo en la búsqueda de oportunidades empresariales y financieras.
- Promoción de encuentros entre la comunidad autónoma y los **agentes socioeconómicos y sectoriales con las instituciones comunitarias**.
- El fomento de la **colaboración de entidades y órganos** de la comunidad autónoma con instituciones y entidades públicas o privadas de la Unión Europea, para la **defensa y promoción de los intereses generales y sectoriales** de la comunidad autónoma.
- **Seguimiento e impulso de los proyectos autonómicos** ante las instituciones comunitarias.
- **Proyección exterior** de la comunidad autónoma.
- **Representación de los intereses** de la comunidad autónoma ante las instituciones y órganos de la UE.
- Apoyo a las consejerías o departamentos competentes del **gobierno autonómico** en el desempeño de sus funciones.
- Además, las oficinas de representación también desempeñan un papel importante como **enlace para la representación institucional**

de la comunidad en diferentes instituciones, facilitando y prestando apoyo para el desempeño de la participación autonómica en la UE.

Las oficinas de representación autonómicas como nexo para facilitar la representación institucional autonómica en las instituciones europeas:

Como ha descrito el último punto previo, aparte de las funciones generales de representación y proyección exterior de los intereses autonómicos, **las oficinas de representación también desempeñan un papel muy importante como nexo o enlace entre el ámbito autonómico y el europeo⁵**, facilitando el **desarrollo de la representación institucional de la comunidad en diferentes instituciones**. En concreto, las oficinas de representación facilitan y prestan apoyo para el desempeño de la participación autonómica a través de otros canales, como por ejemplo el **Consejo de la UE y sus grupos de trabajo**, y también trabajando conjuntamente en el marco de la CORE (la Coordinación de las Oficinas Regiones Españolas), como se detallará a continuación.

En relación con lo primero, tal y como ha detallado la subsección sobre participación de las comunidades autónomas en el Consejo, **las comunidades autónomas tienen un importante canal de participación en la UE a través de la ‘representación autonómica semestral’ en el Consejo**. En concreto, las oficinas de representación son un **punto de apoyo fundamental para las comunidades autónomas cuando ostentan la representación autonómica semestral rotatoria del Consejo**, prestando un apoyo técnico, institucional y logístico esencial. Entre otros aspectos, las oficinas ayudan a preparar la coordinación semestral, reuniéndose con las consejerías autonómicas en cuestión y con la REPER en

relación con la agenda de la formación del Consejo en cuestión; sirven como buzón básico para toda la información que las comunidades autónomas transmiten a sus respectivas regiones durante el proceso de representación semestral; y, además, en determinados casos y en ciertas comunidades y, además, en determinados casos y en ciertas comunidades el propio personal de las oficinas de representación acude a los grupos de trabajo del Consejo⁴⁰.

Por otro lado, **las oficinas de representación autonómicas son importantes debido a su relación con la REPER**. Tal y como se ha descrito en la sección sobre participación en el Consejo de la UE, los Acuerdos de la CARCE de 2004 establecieron una **Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER con un importante papel de cara a la participación de las comunidades autónomas**, incluyendo a través de la **transmisión de la información y documentación** generada en relación con las actividades y propuestas normativas de las instituciones comunitarias que puedan afectar a las competencias o los intereses de las comunidades autónomas, o a través del **apoyo a la coordinación o apoyo específico** a las oficinas de representación autonómicas²⁹. De hecho, la Guía de buenas prácticas adoptada por la CARUE en 2018 requiere a la REPER que traslade a las oficinas autonómicas en Bruselas información incluyendo las fechas de las **reuniones de cada formación del Consejo** previstas para el semestre, el orden del día, las ‘fichas de Presidencia’, así como la **información y documentación generada y distribuida con posterioridad para el seguimiento de las diferentes iniciativas comunitarias** a debatir en las formaciones del Consejo abiertas a la participación autonómica en constante contacto. Además, **la REPER se reúne de forma periódica con técnicos de las oficinas de representación para tratar temas de forma bilateral o multilateral**. De hecho,

6 de las comunidades autónomas han establecido sus oficinas en la REPER³⁹.

Las oficinas también desempeñan un papel importante de cara a la **coordinación con otras comunidades autónomas**. Para poder **compartir información y actuar de forma coordinada** en el ámbito europeo, las oficinas de representación crearon en 2002 la CORE, la **Coordinación de Oficinas Regionales Españolas**. La CORE desempeña dos principales labores importantes. En primer lugar, cada semestre el director de una oficina autonómica actúa como **‘coordinador general’ de las oficinas**, rotando esta de forma semestral por orden alfabético. La comunidad que ostenta la ‘coordinación semestral’ elabora un **plan de acción y un sistema de alerta temprana para potenciales temas de interés para las regiones**. Además, el ‘coordinador general’, asistido por los coordinadores anterior y posterior, y con la participación de los consejeros para Asuntos Autonómicos de la REPER, asiste a **reuniones con actores institucionales europeos y funcionarios**^{38,40}.

Por otra parte, en el marco de la CORE se organizan **‘grupos de coordinación técnica’**, formados por personal técnico de las oficinas. Estos grupos, organizados en torno a 13 bloques temáticos, realizan un **seguimiento de las políticas comunitarias que más inciden sobre las comunidades autónomas**. Cada grupo lo coordina una oficina autonómica en función de los temas que les interesa. Estos grupos, y por ende las oficinas autonómicas, son fundamentales ya que realizan un **seguimiento del día a día del desarrollo de las políticas comunitarias, se reúnen con funcionarios europeos, y transmiten la información al resto de oficinas autonómicas**^{38,40}. Como ejemplo tangible del trabajo de la CORE, se pueden consultar los **boletines** elaborados por la oficina de representación que coordina cada

grupo de coordinación técnica (por ejemplo, algunos de los boletines del 2022 están compartidos en la página web del Gobierno de Aragón)⁴¹.

Finalmente, las oficinas de representación también son importantes para las **relaciones de las comunidades autónomas con instituciones comunitarias**. Ya se ha puesto de manifiesto en la lista de funciones que las oficinas de representación son importantes para la **proyección exterior** autonómica, el **seguimiento legislativo** y el **lobby**. No obstante, debido a la importancia de esta labor, es pertinente alguna pincelada más. El caso es que **las oficinas de representación mantienen importantes contactos informales con personal de las instituciones comunitarias**, manteniendo **relaciones estrechas** en particular con los funcionarios y autoridades de la **Comisión**³⁸, fundamental a la hora de realizar seguimiento de la actividad legislativa e influir sobre la misma.



EL CASO DE CEUTA Y MELILLA:

Ceuta:

Ceuta aún no ha dado pasos para crear una oficina de representación en Bruselas. El catedrático Castellà afirma que, desde febrero de 2006, **el Gobierno de Ceuta contrató a un profesional para realizar funciones de lobby y seguimiento en Bruselas, participando también en reuniones de la REPER y de la CORE**, aunque no en las reuniones de los directores de oficinas (y se desconoce si Ceuta sigue contactando con dicho profesional)³⁸. Por otro, existe un protocolo de colaboración entre Ceuta y la Junta de Andalucía, cuya adenda de 2019 prevé que Ceuta y la Junta colaboren en ámbitos como “facilitar apoyo a la Ciudad Autónoma de Ceuta a través de la Oficina de la Junta de Andalucía en Madrid y la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas”⁴².

No obstante, queda patente que **Ceuta aún no ha establecido una oficina** como tal, a pesar de numerosas reclamaciones desde diferentes actores, y la voluntad que el propio Gobierno ceutí ha expresado. Como se detallará en la sección 4, Ceuta (y Melilla) en junio de 2022, en el marco de una jornada de presentación de un informe en el Parlamento Europeo, tanto el presidente de Ceuta, Juan Jesús Vivas, como el ahora expresidente de Melilla, Eduardo de Castro, expresaron que estudian abrir una oficina de representación en Bruselas. De hecho, el presidente Vivas destacó que se había reunido con el embajador español de la REPER, con quien se barajó la posibilidad de “establecer un convenio que permita a Ceuta estar presente” en la REPER española a través de la apertura de una oficina, algo “absolutamente necesario” desde el punto de vista estratégico^{43,44}.

Más recientemente, en abril de 2024, el partido

Ceuta Ya! ha vuelto a poner el debate sobre la mesa, planteando “activar el proceso político y administrativo preceptivo conducente a la apertura de la **Oficina Permanente de Ceuta ante la Unión Europea**”, para poder “**defender nuestros intereses ante las instituciones europeas sin intermediarios**” en el marco de una “ofensiva autonomista dirigida a modernizar estructuralmente la situación política, jurídica y administrativa de la Ciudad”⁴⁵. La Confederación de Empresarios de Ceuta también ha pedido que se abra una oficina en Bruselas. Evidentemente, el debate está vigente, y Ceuta debe dar pasos para materializar la creación de una oficina de representación, fundamental para la defensa de sus intereses en Bruselas como analizará la sección 4 del informe.

Melilla:

Melilla ha dado pasos importantes para establecer una oficina de representación propia en Bruselas, al igual que las 17 comunidades autónomas. Melilla también expresó su intención de estudiar la apertura de una oficina en la jornada celebrada en el Parlamento Europeo de junio de 2022⁴³. En febrero de 2023, el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla aprobó el Decreto nº 84, relativo a la creación de la Oficina del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla en Bruselas⁴⁷.

A través de este Decreto, la Ciudad Autónoma estableció legalmente la **Oficina del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla en Bruselas**, concebida en el Artículo 1 como una “una unidad administrativa cuyo objetivo institucional es la representación de Melilla y de defensa y promoción de los intereses multisectoriales en las instituciones de la Unión Europea”, y adscrita a la Presidencia de la Ciudad.

El Gobierno melillense justificó la creación de la Oficina en la exposición de motivos del Decreto bajo la premisa de que “**Ceuta y Melilla, como autonomías del Estado español que están integradas en la Unión Europea, de las que constituyen fronteras sur, con sus singularidades que deben ser adecuadamente atendidas, forman parte de la CARUE, como órgano de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla**”; y que, en este sentido, es “necesaria la **creación de una Oficina del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla en Bruselas**” para asegurar una **mejor gestión de sus intereses de la Ciudad ante las instituciones de la UE**”.

El Decreto estableció las siguientes **funciones para la Oficina**, muy similares a las que las 17 comunidades autónomas han atribuido a sus respectivas oficinas:

- **Representación de los intereses de la Ciudad Autónoma** ante las instituciones y órganos de la Unión Europea.
- Apoyo en la **gestión de los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales** de Melilla en la medida en que las iniciativas comunitarias incidan en ellos-Recabar y remitir información de los organismos comunitarios sobre asuntos de especial interés para la Ciudad Autónoma.
- **Seguimiento del proceso de toma de decisiones y obtención de información** en relación con aquellas iniciativas legislativas de la Unión Europea que afecten a las competencias o a los intereses de la Ciudad Autónoma.

- **Proporcionar apoyo a las reuniones y desplazamientos de miembros del Gobierno de la Ciudad** y a los grupos de trabajo en los que participe su Administración o los distintos organismos empresariales, económicos o sociales del ámbito de Melilla.
- Colaborar en el **seguimiento administrativo de los programas e iniciativas comunitarias** que hayan sido remitidos por la Ciudad Autónoma a través del Gobierno español y que afecten a los intereses económicos de Melilla.
- Actuar como **órgano de relación de la Ciudad Autónoma con la Representación Permanente** de España en la Unión Europea.
- **Colaboración con las Oficinas de Comunidades Autónomas y de la Ciudad Autónoma de Ceuta** o de regiones de otros países con presencia en Bruselas.
- Facilitar la **colaboración de entidades y órganos** de la Administración de la Ciudad Autónoma con otras entidades públicas y privadas ubicadas en Bruselas para la defensa y promoción de los intereses multisectoriales de Melilla.
- La **coordinación y concertación de entrevistas y encuentros** de actores regionales con funcionarios europeos y con organismos públicos o privados en Bruselas.
- **Recopilación de toda la normativa comunitaria**, y particularmente, aquella que pueda afectar a la Ciudad.

- Atención y resolución de todo tipo de **consultas relacionadas con la UE**.
- Elaboración de una **“agenda europea”** que desglose, de manera periódica (que podría ser mensual), la actualidad comunitaria (normativa, financiación, ayudas, búsquedas de socios, etc.) con el fin de facilitar el seguimiento de las distintas políticas comunitarias de incidencia en la Ciudad. Esta agenda se enviará a todas las Consejerías del Gobierno así como a otras entidades que hayan solicitado recibirla y se insertará, asimismo, en la web institucional.
- **Seguimiento de expedientes y proyectos europeos de la Ciudad Autónoma** y otras instituciones de Melilla, así como de empresas o de cualquier otro agente socioeconómico que actúen en el ámbito local o estén relacionados con los intereses de la Ciudad.
- Seguimiento de los trabajos del **Comité de las Regiones** de la Unión Europea y relaciones con el citado organismo.
- Colaboración en la **promoción exterior** de la Ciudad Autónoma de Melilla.
- Cualesquiera otras que le sean encomendadas por el Gobierno de la Ciudad.

Como siguiente paso, en mayo de 2023, el entonces presidente de Melilla, Eduardo de Castro, firmó con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación un **Protocolo General de Colaboración para permitir la apertura de la oficina de la oficina de representación melillense en el edificio de la REPER**, al igual que las otras 6 comunidades autónomas que tienen su oficina en la REPER. No obstante, aún quedan pendiente algunos pasos, como la formalización de un convenio entre el Ministerio y Melilla para “especificar las actuaciones que las dos Administraciones acuerden desarrollar para su cumplimiento, así como su financiación, vigencia y causas de extinción”⁴⁸. Con el cambio de gobierno en mayo de 2023, está pendiente la conclusión del proceso para la apertura de dicha oficina.



3. Ceuta y Melilla en la Unión Europea

Antes de analizar y considerar **por qué las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla deberían tener sus propias oficinas de representación en Bruselas** como ya las tienen las 17 comunidades autónomas, es importante analizar cuál es la **posición de Ceuta y Melilla dentro del marco de la Unión Europea**, a raíz de su particularidad geográfica y jurídico-administrativa; así como su **posición geopolítica y geoestratégica dentro de España y la UE**.

Aunque el análisis de las secciones previas ya ha puesto de relieve por qué, en el contexto de la gobernanza multinivel, **es fundamental que las regiones participen activamente en Europa** (y el papel que desempeñan las oficinas de representación en este sentido), Europa Ciudadana considera que, a raíz de su posición dentro de la UE y los desafíos que esta presenta para las ciudades autónomas, **es especialmente importante que Ceuta y Melilla estén en Bruselas y hagan llegar su voz a las instituciones europeas, con el fin de que sus intereses se tengan en cuenta en la agenda europea**. Y es que, tal y

como afirmó en 2021 la entonces consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales de Ceuta, Mabel Deu, la crisis migratoria de mayo de 2021 (analizada en esta sección) **ha generado atención en la UE sobre la singularidad de Ceuta y Melilla y por lo tanto un “espacio de oportunidad” para recuperar la importancia de abrir oficinas de representación**⁴⁹.

Por lo tanto, esta sección analizará **el estatus de Ceuta y Melilla dentro del marco de la Unión Europea y las implicaciones que esta posición tiene para Ceuta y Melilla** (análisis sobre el que se fundamentará la recomendación de Europa Ciudadana de que las ciudades autónomas establezcan oficinas de representación en Bruselas). Algunos de los puntos más relevantes que se considerarán son:

1. El estatus de Ceuta y Melilla como **regiones especiales** dentro de la UE, el **régimen especial** de las ciudades autónomas para la aplicación del derecho europeo, y las implicaciones del mismo en cuanto a la política fiscal, comercial



y aduanera, entre otras.

2. La **compleja situación geopolítica** de las dos ciudades autónomas a raíz de situación como frontera exterior de la UE, y con respecto a las **pretensiones revisionistas de Marruecos**.

Tras este análisis, la siguiente sección pondrá de relieve que estos dos factores, entre otros, tiene **profundas implicaciones políticas, sociales y económicas para Ceuta y Melilla**. A raíz de esto, se inci-

dirá en que es **fundamental que las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla dispongan de oficinas de representación y voz propia en Bruselas**, para garantizar que sus intereses sean representados directamente ante las instituciones, que estos intereses sean puestos en la agenda europea de forma continuada, y **que los intereses de Ceuta y Melilla y sus peticiones de lograr una mayor ‘europeización’ sean tomados en cuenta por los actores políticos en Bruselas**.

3. Ceuta y Melilla en la Unión Europea

3.1 Ceuta y Melilla: regiones especiales de la Unión Europea

La Unión Europea tiene una **compleja arquitectura institucional**, y esto también es el caso en el ámbito de la **política territorial**. Exceptuando las exenciones o ‘opt-outs’ de los que gozan Dinamarca, Irlanda y Polonia para algunas políticas comunitarias, la mayoría del territorio de los Estados miembros de la UE forma parte de la Unión Europea y se aplica el derecho europeo de manera íntegra en todo dicho territorio. No obstante, hay numerosos **territorios con particularidades y un estatus diferenciado**.

Esto incluye las **9 regiones ultraperiféricas** (incluyendo Canarias), que el **Artículo 349 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE** caracteriza como territorios que tienen una “**situación estructural social y económica [...] caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo**”, y en este sentido posibilita que el consejo adopte **medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones**”, en concreto en lo relativo a “**las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones**

de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión”¹¹.

En segundo lugar, hay **13 países y territorios de ultramar**: dependencias o territorios de ultramar de los Estados miembros de la UE, pero que, generalmente, **no forman parte de la UE ni se aplica el derecho europeo** y cuya relación con la UE está regulada por la Cuarta Parte del TFUE¹¹.

En tercer lugar, hay un grupo de **regiones especiales** que podríamos caracterizar como *sui generis*, ya que no disponen de una categoría regulada como tal en los tratados. Para estos territorios, la UE ha establecido **disposiciones ad hoc para regular su relación con la Unión Europea**, ya que, si bien no son territorios ultraperiféricos, todos ellos tienen distintas **peculiaridades geográficas, históricas o jurídico-administrativas**. Es en esta categoría en la que encontramos a las ciudades autónomas españolas de **Ceuta y Melilla**. Los demás territorios en esta categoría son 2 localidades alemanas (el archipiélago de Heligoland y el enclave de Büsingen am Hochrhein), 2 localidades italianas (Campione d’Italia y Livigno), el archipiélago y provincia autónoma finlandesa de Åland, y el territorio autónomo griego

del Monte Athos.

En el caso de Ceuta y Melilla, la situación socioeconómica de las ciudades derivada de su particularidad geográfica ha llevado a que tengan un estatus diferenciado tanto a nivel europeo como en el propio ordenamiento jurídico nacional. En el ámbito nacional, la **Disposición Adicional Quinta** de la Constitución, aludiendo a la particularidad de las ciudades, establece que “las ciudades **de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas** si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144”⁵⁰.

Por su parte, el Artículo 144 establece, en referencia a Ceuta y Melilla, que “las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, **por motivos de interés nacional**: [...] b) Autorizar o acordar, en su caso, un **Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial** [...]”. Es en este marco en el que, en 1995, se aprobaron los respectivos **Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla**, mediante los cuales se articuló una organización territorial particular para ambas como **ciudades autónomas**.

Además, el ordenamiento jurídico nacional ha establecido un **Régimen Fiscal Especial**⁵¹ para ambas ciudades, atendiendo a los criterios de la particularidad de las ciudades. Por ejemplo, la Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla, reconoce en su exposición de motivos que las “**circunstancias geográficas e históricas han dificultada la evolución económica de las ciudades de Ceuta y Melilla**”, y que estas han dado

“lugar a un **tratamiento fiscal diferenciado** del que tradicionalmente han recibido los territorios peninsulares y las Islas Baleares”⁵². De la misma manera, el Real Decreto 332/2023, de 3 de mayo, por el que se regula la compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en Ceuta y Melilla, establece en su exposición de motivos que “**la extra-peninsularidad de las ciudades de Ceuta y de Melilla, su reducido territorio y la escasez de recursos propios conforman una realidad objetiva que equipara sus desequilibrios a los de las regiones insulares y que deben ser contrarrestados mediante la acción del Estado**”⁵³.

Además, la situación socioeconómica de las ciudades derivada de su particularidad geográfica también llevó a que **España negociara un régimen especial para la integración de Ceuta y Melilla en la UE**, en el momento en el que España ingresó en las Comunidades Europeas en 1986, estableciendo disposiciones especiales para la aplicación del derecho europeo en Ceuta y Melilla que afectan a numerosos ámbitos relacionados con la política fiscal, comercial y en materia de fronteras y aduanas. El instrumento principal que regula la posición de las ciudades autónomas en el marco de la UE es el **Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados**, y en concreto el Artículo 25, el Artículo 155 y el Protocolo número 2 de los mismos.

En primer lugar, el **Artículo 25** establece claramente que **Ceuta y Melilla son una parte íntegra de la UE** y sujetos de la aplicación del derecho comunitario (en línea con el Artículo 52 del Tratado de la Unión Europea, que establece que “los Tratados se aplicarán al [...] Reino de España”, incluyendo por lo tanto a las ciudades de Ceuta y Melilla al ser estas una parte íntegra del territorio soberano de España).

No obstante, en el Artículo 25 del Acta de Adhesión, **se excluye a las ciudades autónomas** (y en aquel entonces también a Canarias) **del ámbito de aplicación de varias políticas europeas, incluyendo el territorio de la Unión Aduanera Común, la política comercial común, la Política Agraria Común, y la Política Pesquera Común.** En concreto, el Artículo 25 establece lo siguiente:

“Artículo 25

1. Tanto los Tratados como los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas se aplicarán en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla salvo las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 y en las demás disposiciones de la presente Acta.
2. Las condiciones en que se aplicarán las disposiciones de los Tratados CEE y CECA sobre la libre circulación de mercancías, así como los actos de las instituciones de la Comunidad relativos a la legislación aduanera y a la política comercial en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla, se definen en el Protocolo nº 2.
3. Sin perjuicio de las disposiciones específicas del artículo 155, los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas relativos a la política agrícola común y a la política común de la pesca no se aplicarán en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla.

[...]”

Por su parte, el **‘Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla’** del acta de adhesión recoge más disposiciones sobre las ciudades autónomas, estableciendo la **exclusión de las ciudades**

autónomas del territorio de la Unión Aduanera de la UE y de la política comercial común de la UE, y estableciendo también **disposiciones especiales para la aplicación del derecho comunitario en materia comercial y aduanera.** En concreto, el Artículo 1 del Protocolo establece lo siguiente:

“Artículo 1

1. Los productos originarios de las Islas Canarias o de Ceuta y Melilla, así como los productos procedentes de terceros países importados en las Islas Canarias o en Ceuta y Melilla en el marco de los regímenes que allí les son de aplicación, no serán considerados, en el momento de su puesta en libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad, como mercancías que reúnen las condiciones de los artículos 9 y 10 del Tratado CEE ni como mercancías en libre práctica con arreglo al Tratado CECA.
2. El territorio aduanero de la Comunidad no comprenderá las Islas Canarias ni Ceuta y Melilla.
3. Salvo disposición en contrario del presente Protocolo, los actos de las instituciones de la Comunidad en materia de legislación aduanera para los intercambios exteriores se aplicarán en las mismas condiciones a los intercambios entre el territorio aduanero de la Comunidad, por una parte, y las Islas Canarias y Ceuta y Melilla, por otra parte.
4. Salvo disposición en contrario del presente Protocolo, los actos de las instituciones de la Comunidad en materia de política comercial común, autónomos o convencionales, directamente ligados a la importación o a la exporta-

ción de mercancías, no serán aplicables a las Islas Canarias ni a Ceuta y Melilla.

5. Salvo disposición en contrario del Acta de adhesión, incluido el presente Protocolo, la Comunidad aplicará en sus intercambios con las Islas Canarias y con Ceuta y Melilla para los productos comprendidos en el Anexo II del Tratado CEE, el régimen general que aplica en sus intercambios exteriores”.

No obstante, el Protocolo también establece las **condiciones en las que se llevará a cabo el comercio entre Ceuta y Melilla y el territorio de la Unión Aduanera Europea**. Por ejemplo, el Artículo 2 y el Artículo 6 del Protocolo establecen una **exención de los derechos aduaneros** a los productos originarios de Ceuta y Melilla importados al territorio aduanero europeo y viceversa:

“Artículo 2

1. Salvo lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del presente Protocolo, los productos originarios de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla, en el momento de su puesta en libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad, se beneficiarán de la exención de los derechos de aduana en las condiciones definidas en los apartados 2 y 3.

[...]”.

“Artículo 6

1. Los productos originarios del territorio aduanero de la Comunidad se beneficiarán, en el momento de su importación en las Islas Canarias o en Ceuta y Melilla, de la exención de

los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente en las condiciones definidas en los apartados 2 y 3”

[...]”.

El 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, establece **disposiciones adicionales sobre las condiciones del comercio entre el territorio aduanero de la UE y Ceuta y Melilla**, como por ejemplo la definición de los “productos originarios” a efectos del comercio entre la Unión Aduanera y las ciudades autónomas, o el principio de acumulación⁵⁵. Por su parte, en la mayoría de los **acuerdos de libre comercio** entre la UE y terceros países, se establece que los productos importados de Ceuta y Melilla al tercer país en cuestión se tratarán como si fueran productos originarios del resto de la UE, y viceversa, mientras que la mayoría de acuerdos comerciales entre la UE y terceros países establecen que se aplique el mismo régimen aduanero a los productos importados/producidos en Ceuta y Melilla que a los del territorio aduanero europeo, y viceversa⁵⁶.

Asimismo, Ceuta y Melilla (al igual que Canarias) están **excluidas del ámbito de aplicación de la normativa relativa a la zona común de IVA y la zona común de impuestos especiales**⁵⁷.

Aunque España negoció este régimen especial, incluyendo la exclusión de la Unión Aduanera, bajo la premisa de que **favorecería la viabilidad económica de las ciudades**⁵⁸, la realidad es que la no pertenencia a la Unión Aduanera supone **barreras al libre comercio entre Ceuta y Melilla y el resto de**

la UE. Aunque no se impongan derechos arancelarios, sí se impone a los comerciantes trámites administrativos, la presentación de un Documento Único Administrativo de importación, y la necesidad de controles aduaneros sobre la mercancía⁵⁹. Además, como analiza la próxima subsección, la exclusión de Ceuta y Melilla de la Unión Aduana adquiere especial relevancia y **consecuencias para las ciudades autónomas en el marco de los cierres fronterizos que ha venido imponiendo Marruecos de forma unilateral**, que han llevado a las ciudades a reevaluar si sería más conveniente ‘europeizarse’ y **entrar a formar parte de la Unión Aduanera de la UE²⁴**.

Además, Ceuta y Melilla tienen un estatus especial en relación con el **espacio Schengen**. Si bien **Ceuta y Melilla formalmente se incorporaron al Espacio Schengen**, se estableció un **régimen específico** para las ciudades autónomas a través de la ‘Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla’ incluida en el Acta Final del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, mediante el cual se establece que se **seguirían realizando controles fronterizos a los pasajeros y mercancías viajando de Ceuta y Melilla al resto de la UE**, mientras que se mantendría la exención de visados a los ciudadanos marroquíes de Nador para entrar a Melilla, y a los de Tetuán para entrar en Ceuta⁶⁰:

“1. Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla;

- a) Seguirán aplicándose por parte de España los controles actualmente existentes para mercancías y viajeros procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero de la Comunidad Económica Europea, de conformidad con lo previsto en el protocolo número 2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.
- b) Continuará igualmente aplicándose el régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador.

[...]

- e) En aplicación de su legislación nacional y con el fin de verificar si los pasajeros siguen cumpliendo las condiciones enumeradas en el artículo 5 del Convenio de 1990, en virtud de los cuales fueron autorizados a entrar en territorio nacional en el momento del control de pasaportes en la frontera exterior, España mantendrá controles (controles de identidad y de documentos) en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español.

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

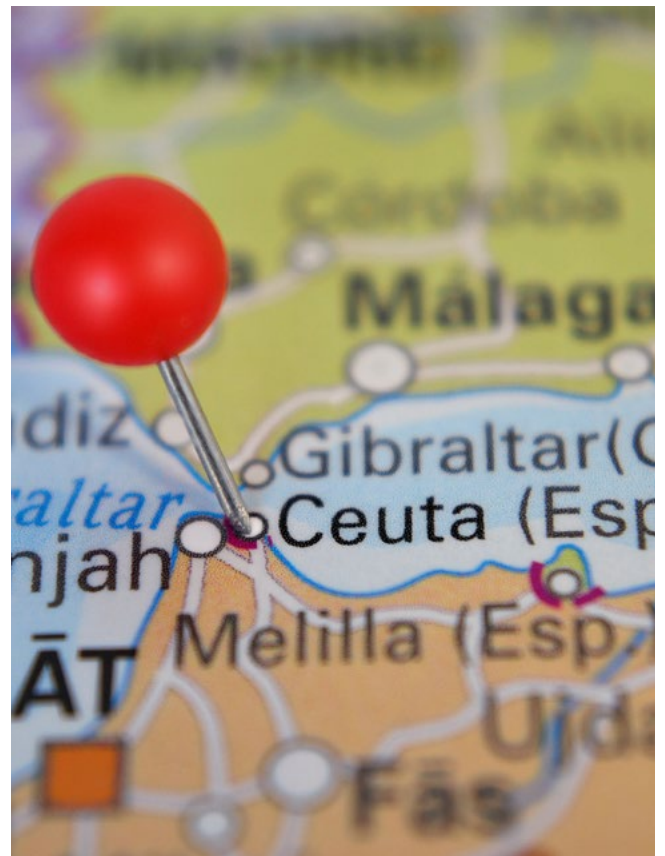
3. Ceuta y Melilla en la Unión Europea

3.2 La situación geopolítica de Ceuta y Melilla

Más allá del estatus institucional y las particularidades jurídico-administrativas en el marco de España y la Unión Europea, y las implicaciones de las mismas, **Ceuta y Melilla también tienen una posición particular dentro de la UE debido a su situación geopolítica y geoestratégica.** Ceuta y Melilla son el único territorio de España y de la Unión Europea (aparte del Peñón de Vélez de la Gomera) que tiene una **frontera terrestre con el continente africano**, por lo que hay que analizar la situación de Ceuta y Melilla en el marco de **las implicaciones que tiene el ser frontera exterior de la Unión Europea, incluyendo las presiones migratorias.**

Además, otro factor muy importante que complica aún más la situación de Ceuta y Melilla como frontera exterior de la UE es su **situación geopolítica compleja, a raíz de la larga disputa territorial con Marruecos acerca de la soberanía de Ceuta y Melilla**, situación exacerbada por el hecho de la **contigüidad territorial** de las ciudades con el territorio marroquí y la **extra-peninsularidad** de las ciudades. Estos factores han engendrado un **complejo clima geopolítico para Ceuta y Melilla, España y la UE con consecuencias políticas, sociales y económicas.**

Si bien, Ceuta y Melilla son **“territorios que pertenecen a la Unión Europea y forman parte de sus fronteras exteriores”**, tal y como señaló el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, en respuesta escrita⁶¹ a una pregunta parlamentaria en agosto de 2023, la realidad es que **Ceuta y Melilla se han visto**





amenazadas por las reclamaciones territoriales marroquíes y la estrategia exterior de Marruecos, situación exacerbada desde el punto de vista de Ceuta y Melilla por los dos factores geográficos citados previamente: **la extra-peninsularidad con respecto al resto de España, y la contigüidad geográfica con el territorio marroquí.**

Y, ¿cuál es exactamente la **situación geopolítica** que atañe a las dos ciudades autónomas? El **irredentismo marroquí** con respecto a Ceuta y Melilla (además de las plazas menores de soberanía y la excolonia española del Sáhara Occidental) no es un fenómeno nuevo. Cuando Marruecos consiguió su independencia en 1956, **no aceptó el principio del derecho internacional de *uti possidetis***, según el cual los nuevos Estados, cuando se independizan, deben respetar las fronteras heredadas (ya sean estas fronteras coloniales o delimitaciones administrativas). Marruecos, al contrario, abogó por **restaurar sus fronteras “auténticas” del “Gran Marruecos”, considerando a Ceuta y Melilla (y, en su momento también al Sáhara Español) como territorios marroquíes “ocupados” por España**⁶². En este sentido, como describe el catedrático Alejandro del Valle, **“las líneas de acción exterior marroquíes van en rumbo de colisión, antes o después, con los in-**

tereses de España”⁶², con Ceuta y Melilla encontrándose en la primera línea de esta contienda.

En el marco de esta disputa territorial, lo más problemático es **la creciente asertividad del Reino alauita en la articulación de su revisionismo territorial, especialmente en relación con el Sáhara Occidental, y el impacto directo que esto está teniendo sobre Ceuta y Melilla.** Esto último se debe a la **creciente disposición de Marruecos a instrumentalizar a Ceuta y Melilla en el ejercicio de su política exterior en relación con España.** Y es que, tal y como describe Alejandro del Valle, “la claridad de objetivos que Marruecos pretende alcanzar se ve acompañada de estrategias exteriores proactivas”, mientras que España “tiene objetivos estáticos (mantener el statu quo de las ciudades, islas y peñones), y una estrategia reactiva, que se completa con la actitud española de evitar acciones asertivas sobre los territorios reclamados”. En este sentido, el catedrático concluye que “ese planteamiento de España lleva a que sea siempre **Marruecos quien marque el campo y reglas de juego con sus iniciativas en cuestiones territoriales**, situándose objetivamente en posición de ventaja con relación a España”.

A continuación, se analizan ejemplos de cómo la articulación de **la política exterior revisionista de Marruecos ha impactado sobre Ceuta y Melilla**, y la consecuente **importancia de que los intereses de las ciudades autónomas se tengan en cuenta en la agenda europea**. El caso más destacable es la **crisis de Ceuta de mayo de 2021**, en la que **Marruecos desmanteló unilateralmente los controles fronterizos con Ceuta y Melilla**, causando una **“avalancha migratoria”** de unas 9.000 personas en dos días a Ceuta⁶². Como ya analizamos desde Europa Ciudadana en un informe previo⁶³ y como también subraya Alejandro del Valle, esta crisis fue una **instrumentalización marroquí de Ceuta y Melilla para presionar a España a abandonar su neutralidad y cambiar su posición respecto a la cuestión de la soberanía del Sáhara Occidental**, aunque el detonante fue la decisión de España en abril de 2021 de aceptar la hospitalización en La Rioja del **líder del Frente Polisario**, Brahim Gali, por razones humanitarias.

Esta crisis (y las demás que se citan a continuación) tuvo un profundo **impacto social y político sobre las ciudades autónomas**, especialmente Ceuta. Como ya analizamos en nuestro informe anterior, esta crisis tuvo como efecto que **Ceuta y Melilla se abrieran paso en la agenda europea**, suscitando una reacción de numerosos dirigentes e instituciones comunitarias. Por ejemplo, el **Parlamento Europeo aprobó en junio de 2021 una Resolución 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**, que, entre otros puntos, “expresa su rechazo a la **utilización por parte de Marruecos de los controles fronterizos y de la migración** y, en particular, de menores no acompañados, como medio para ejercer **presión política**

contra un Estado miembro de la Unión”, “recuerda que **Ceuta es una frontera exterior de la Unión** cuya protección y seguridad concierne a la Unión en su totalidad”, y “expresa su plena **solidaridad con los ciudadanos de Ceuta**”⁶².

No obstante, como argumentará la próxima sección, está claro que **España debe involucrar más a la UE en la defensa de los intereses de Ceuta y Melilla y en la defensa de su integridad territorial**. Como valora Alejandro del Valle, **“España debe compensar sus limitaciones sistémicas de objetivos y estrategias en el área del Estrecho respecto a Marruecos con la mayor presencia estructural de la UE en las ciudades, islas y peñones”**. En concreto, prescribe que **“la UE debe ser componente esencial de la respuesta española, integrando las instituciones, políticas y acciones de la UE en la posición de España respecto a las reclamaciones marroquíes”**, y que España **“afiance una estrategia de internacionalización por la vía de las organizaciones internacionales más directamente competentes, principalmente la UE, que deben consolidar su implicación en estas cuestiones territoriales”**⁶².

Además, la realidad es que la presión sobre Ceuta y Melilla y la política revisionista de Marruecos no se ha circunscrito al ámbito migratorio y la citada crisis de 2021, sino que también ha tenido otras manifestaciones que han afectado negativamente a Ceuta y a Melilla. Un ejemplo claro de cómo las políticas de Marruecos perjudican a las ciudades autónomas, exacerbado por la realidad geográfica y económica de las mismas, son los **cierres de fronteras**. En **agosto de 2018, Marruecos cerró unilateralmente la aduana en la frontera con Melilla**, en **octubre de 2019 suspendió el porteo de mercancías a través de la frontera de Ceuta**, y en **marzo de 2020 cerró ambas fronteras en el contexto de la pan-**

demia. La consecuencia ha sido la **“asfixia” de la economía de las ciudades** durante este tiempo⁶⁵, y se ha puesto de manifiesto la **excesiva dependencia económica de Ceuta y Melilla sobre su vecino marroquí**⁶⁶. A pesar de la reapertura pactada de las fronteras terrestres en mayo de 2022⁶⁷, Marruecos aún no ha dado luz verde a la **reapertura de la aduana en Melilla y a la creación de una aduana en Ceuta**⁶⁸. Esto, a su vez, como describe la sección 4 del informe, ha impulsado que numerosas voces en el ámbito de Ceuta y Melilla exijan una reducción de la dependencia sobre Marruecos, que, entre otros aspectos, pasaría por **“mirar hacia Europa” y una mayor “europeización” de las ciudades**, incluyendo su ingreso en la Unión Aduanera de la UE^{58,66}.

Además, la realidad es que **las pretensiones territoriales marroquíes sobre las ciudades autónomas prosiguen**, aunque sea a través de métodos más sutiles. Por ejemplo, en la declaración conjunta adoptada en abril de 2022 con motivo de la apertu-

ra de la “nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos”, España “reconoce la importancia de la cuestión del Sáhara Occidental para Marruecos”, pero no se hace **ninguna referencia a la soberanía española sobre Ceuta o Melilla**⁶⁹. Además, el embajador de Marruecos ante la ONU en Ginebra afirmó en octubre de 2022, en el marco de la tragedia de la valla de Melilla, que Marruecos “no cuenta con fronteras terrestres con España” y que Melilla “sigue siendo un presidio ocupado”⁷⁰.

Es en este contexto que se encuentran las diversas propuestas y reclamaciones de que **Ceuta y Melilla blinden más firmemente su europeidad para abordar estas problemáticas**, tal y como la siguiente sección del informe concluye (por ejemplo a través de una mayor integración en la Unión Europea y que las ciudades autónomas se sitúen más firmemente en la agenda europea a través del establecimiento de oficinas en Bruselas).



4. Conclusión ¿Oficinas de representación en Bruselas para Ceuta y Melilla?

Tal y como ha analizado la sección anterior, desafíos como la peculiaridad geográfica de Ceuta y Melilla, su régimen especial dentro de la UE, y la compleja situación geopolítica son factores que han tenido un profundo **impacto sobre las ciudades autónomas**. Este contexto, a su vez, ha llevado a que numerosos actores en las ciudades autónomas reclamen una **mayor ‘europeización’ de las ciudades autónomas**⁶⁶. Por lo tanto, Europa Ciudadana considera que, **para poder conseguir esta mayor europeización y un mayor protagonismo de Ceuta y Melilla en la agenda europea, es fundamental que Ceuta y Melilla participen más activamente en la Unión Europea**. Y tal y como ha puesto de manifiesto este informe, uno de los canales más importantes para materializar esta participación directa y proyección exterior es a través del establecimiento de **oficinas de representación en Bruselas**.

En primer lugar, sobre el potencial de una mayor ‘europeización’ de Ceuta y Melilla, numerosos actores políticos han expresado la importancia de esto para Ceuta y Melilla. Durante un evento en el

Parlamento Europeo en junio de 2022 con motivo de la presentación del informe ‘Ceuta y Melilla: más España y más Europa’, **el eurodiputado que encargó el informe, Jordi Cañas, afirmó que es esencial poner a ambas ciudades “en el mapa de Europa”, porque “Ceuta y Melilla son Europa y tienen que estar Europa. Y tienen que formar parte de su entramado institucional de una forma más profunda, vinculándose más profundamente con Europa”**. En definitiva, afirmó que en el marco de los debates europeos sobre seguridad y geopolítica, **“Ceuta y Melilla tienen un rol muy importante que deben asumir y participar en los debates europeos que condicionan su futuro”, proponiendo la entrada definitiva de las ciudades autónomas al espacio Schengen, la integración en la Unión Aduanera, y un nuevo régimen para las ciudades bajo el estatus de regiones ultraperiféricas**⁴³.

Las conclusiones de los presidentes de las ciudades autónomas fueron las mismas. En la misma citada jornada, el presidente de Ceuta, Juan Jesús Vivas, afirmó que **“Ceuta tiene que estar integrada en la**

Unión Aduanera”, siempre que se mantenga el Régimen Fiscal Especial, mientras que el expresidente de Melilla, Eduardo de Castro, también expresó la posibilidad de integrarse a la Unión Aduanera o establecer una zona económica especial. Por otra parte, el presidente ceutí valoró que “el hecho fronterizo singular, las dos únicas fronteras terrestres de Europa en África, a lo que se une la extrapeninsularidad, el reducido tamaño, la alta densidad de población, la escasez de recursos naturales” justifican que **Ceuta y Melilla tengan un “tratamiento especial** en el ámbito de la legislación, las políticas y los elementos financieros de la Unión Europea”, abogando por un **estatus especial equiparable al de las regiones ultraperiféricas** con sus ventajas asociadas^{43,71}. Además, como ya se ha señalado antes, tanto Ceuta como Melilla han solicitado al Gobierno de España la participación de las ciudades autónomas en Bruselas a través de su incorporación al Comité de Regiones y la apertura de oficinas de representación²⁴.

El problema que plantea el cambio de estatus de Ceuta y Melilla es que requiere que el Gobierno de España lo solicite y que las instituciones comunitarias lo acepten. Como establece el apartado 4 del Artículo 25 del Acta de adhesión⁵⁴:

- “4. A instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá:
- decidir la integración de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad;
 - definir las medidas apropiadas dirigidas a extender a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla las disposiciones vigentes del Derecho Comu-

nitario.

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

Por lo tanto, queda claro que cualquier cambio de estatus para Ceuta y Melilla a fin de lograr una mayor integración de las ciudades en la UE requeriría el respaldo del Gobierno de España, los Estados miembros de la UE a través del Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento. Y, hasta la fecha, ningún Gobierno español ha estado dispuesto a iniciar el proceso presentando la solicitud de integración de Ceuta y de Melilla en la Unión Aduanera o de cambio de estatus⁷². **Es en este marco en el que Europa Ciudadana incide en la necesidad de que Ceuta y Melilla participen más activamente y de forma directa en Bruselas para defender sus intereses, hacer lobby a las instituciones comunitarias, y garantizar que Ceuta y Melilla estén en la agenda europea de forma continuada.**

Volviendo a citar al catedrático Alejandro del Valle, “España debe compensar sus limitaciones sistémicas de objetivos y estrategias en el área del Estrecho respecto a Marruecos con la mayor presencia estructural de la UE en las ciudades, islas y peñones”, siendo esencial que la UE sea un “componente esencial de la respuesta española, integrando las instituciones, políticas y acciones de la UE en la posición de España respecto a las reclamaciones marroquíes”⁶². Para tal fin, será esencial que Ceuta y Melilla incidan directamente en el ámbito comunitario para situar a sus intereses

en la agenda europea. Y, como ha analizado este informe, las oficinas de representación son un canal muy importante a través del cual materializar esta participación directa en Bruselas sin intermediarios.

Por lo tanto, la recomendación de Europa Ciudadana es que Ceuta y Melilla inauguren oficinas de representación en Bruselas a través de la firma de convenios con el Ministerio de Asuntos Exteriores para que las oficinas se sitúen en la REPER española (Melilla ya ha hecho esto pero no ha culminado el proceso). Europa Ciudadana recomienda que estas oficinas desempeñen las importantes funciones importantes de participación directa y representación en el ámbito europeo que otras oficinas de representación autonómicas desempeñan, incluyendo:

- La proyección exterior de Ceuta y Melilla en Bruselas.
- La obtención de información y seguimiento del proceso legislativo europeo en materias que afecten a las competencias o intereses de Ceuta y Melilla.
- La representación de los intereses de Ceuta y Melilla ante las instituciones comunitarias. Las oficinas serían importantes canales a través de los cuales mantener contactos con el personal de las instituciones comunitarias y así realizar proyección exterior, lobby y seguimiento legislativo.
- Prestar apoyo en el ámbito europeo a los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales de Ceuta y Melilla, y promover encuentros entre estos intereses y las instituciones

comunitarias.

- Colaboración con la REPER española y con las oficinas de representación de las comunidades autónomas. Las oficinas ceutí y melillense serían un importante nexo para:
 - o Prestar apoyo si Ceuta y Melilla ostentan la representación autonómica semestral del Consejo de la UE.
 - o Recibir información y documentación de la REPER sobre el semestre del Consejo de la UE.
 - o Realizar importantes labores de coordinación y actuación conjunta con las oficinas de otras comunidades autónomas en el marco de CORE (la Coordinación de Oficinas Regionales Españolas).

Un caso análogo que puede ser de interés es el de la oficina de representación de **Canarias**, y es que el Gobierno canario justifica la creación de su oficina como “instrumento que debía contribuir a la **defensa de las singularidades con las que Canarias entró a formar parte de Europa**”⁷³. En definitiva, por citar al eurodiputado Jordi Cañas, “**Ceuta y Melilla deben estar en Bruselas. Si es a través de la Representación Permanente de España ante la UE también es una buena decisión porque participar en el debate de los diferentes consejeros que tratan temas relevantes como infraestructuras, inmigración o economía les permitirá estar presentes, que se las tenga en cuenta, que estén en el mapa, en el radar**”⁷⁴.

5. Referencias

1. Liesbet Hooghe y Gary Marks (2001), 'Multi-Level Governance and European Integration'.
2. Gary Marks (1993), 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC', en *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*.
3. Anwen Elias (2008), 'Whatever Happened to the European of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics', en *Regional and Federal Studies*.
4. Carolyn Moore (2008), 'A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels', en la revista *Regional & Federal Studies*, vol. 18, nº 5.
5. Francesc Morata (2007), 'La europeización del Estado autonómico', en el libro *España en Europa, Europa en España*.
6. Liesbet Hooghe (1995), 'Subnational Mobilisation in the European Union', en *West European Politics*.
7. Comité de las Regiones, 'acerca del CDR'.
8. Liesbet Hooghe y Gary Marks (1996), 'Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union', en la revista *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, nº 1.
9. Tratado de Maastricht (1992), EUR-Lex.
10. Comité Europeo de las Regiones.
11. Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, EUR-Lex.
12. Comité de las Regiones, 'nuestro trabajo'.

13. Decisión (UE) 2019/852 del Consejo, de 21 de mayo de 2019, por la que se determina la composición del Comité de las Regiones.
14. Decisión (UE) 2020/102 del Consejo, de 20 de enero de 2020, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2020 y el 25 de enero de 2025.
15. Michael Keating, Liesbet Hooghe y Michael Tatham (2014), 'Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process', en el libro *European Union: Power and policy-making*.
16. Rafael Moreno Valencia (2021), 'Paradiplomacia en la Unión Europea, las oficinas de representación regionales en Bruselas', en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 141.
17. Francesc Morata Tierra (2013), 'Las representaciones regionales en Bruselas', en *Cuadernos Manuel Giménez Abad – Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*.
18. Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye (2002), 'What do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?', en la revista *Regional and Federal Studies*, vol. 12, nº 3.
19. Francesc Morata (2007), 'La europeización del Estado autonómico', en el libro *España en Europa, Europa en España*.
20. Ministerio de Política Territorial, Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE.
21. Moción de 1993 por la que el Senado insta al Gobierno para que la propuesta a presentar por el Reino de España al Consejo de las Comunidades Europeas de los 21 miembros que representan a nuestros entes regionales y locales en el Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea, se ajuste a los criterios de representatividad de titulares y suplentes, que serán propuestos por el órgano al que corresponde la suprema representación de la Comunidad Autónoma y por la Federación Española de Municipios y Provincias.
22. Comité Europeo de las Regiones, 'delegación nacional española'.
23. Proposición no de Ley de 2014 por la que se reclama la incorporación de Ceuta y Melilla al Comité de las Regiones, órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de la Unión Europea.
24. Mario Saavedra (2023), 'Ceuta y Melilla piden al Gobierno entrar en órganos de la UE para blindar su europeidad ante Marruecos', en *El Periódico de España*.
25. CARCE (1994) Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales.
26. Ministerio de Política Territorial, Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros.
27. CARCE (1996), Acuerdo sobre la creación de un consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER española ante la UE

28. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas.
29. CARCE (2004), Acuerdos CARUE de 9 de diciembre de 2004 consolidados.
30. CARCE (2011), Acuerdos de la CARCE para ampliar la participación autonómica en el Consejo de la UE y/o en sus grupos de trabajo.
31. CARUE (2018), Guía de buenas prácticas.
32. CARUE (2018), Acuerdo por el que se modifica el acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE.
33. Ministerio de Política Territorial: informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE referentes a la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la UE. 2009.
34. Tribunal Constitucional de España. Sentencia 165/1994, de 26 de mayo.
35. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía.
36. Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
37. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
38. Josep María Castellà Andreu (2008), 'Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea', en Revista de Estudios Autonómicos y Federales, nº 6.
39. Pasarín y Morata (2020), 'Spain: Pragmatic Europeanism', en el libro The Member States of the EU.
40. Mirna Nouvilas Rodrigo (2012), 'Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?', en Revista CIDOB d'Afers Internacionals.
41. Gobierno de Aragón. Delegación de Aragón ante la Unión Europea.
42. Adenda al protocolo general de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Ciudad Autónoma de Ceuta.
43. Marta Borrás (2022), 'Ceuta y Melilla estudian abrir una representación en Bruselas', en EuroEFE.
44. Gobierno de Ceuta, 'Vivas se reúne en Bruselas con el embajador de la Representación Permanente de España en la UE'.
45. Gonzalo Testa (2024), 'Ceuta Ya! recupera la idea de abrir una Oficina Permanente en Bruselas', en El Faro de Ceuta.
46. 'Ceuta se vuelve a quedar atrás: Melilla ya tiene oficina en la Representación Permanente de España en la UE', en Ceuta Ahora.

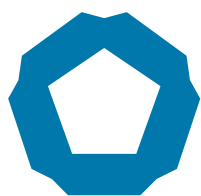
47. Decreto nº 84 de fecha 31 de enero de 2023, relativo a la creación de la Oficina del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla en Bruselas.
48. Redacción El Faro (2023), 'Firmado el protocolo para que Melilla tenga una oficina en la Representación Permanente de España ante la UE', en El Faro de Melilla.
49. 'Ceuta se plantea crear una oficina permanente en Bruselas para defender sus reivindicaciones ante la UE', en Europa Press.
50. Constitución Española.
51. Ministerio de Hacienda. Régimen Fiscal Especial de Ceuta y Melilla.
52. Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla.
53. Real Decreto 332/2023, de 3 de mayo, por el que se regula la compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en Ceuta y Melilla.
54. Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
55. Reglamento (CE) No 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.
56. European Commission. 'Taxation and Customs. Ceuta and Melilla'.
57. Territorial status of EU countries and certain territories. Comisión Europea.
58. Mario Saavedra (2022), 'Ceuta y Melilla: la reapertura con Marruecos aviva el debate sobre el futuro aduanero dentro de la UE', en El Periódico de España.
59. 'Ceuta y Melilla no son una prioridad ni en la Unión Europea ni en España', en Melilla Hoy.
60. Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.
61. Parlamento Europeo. Respuesta del alto representante y vicepresidente Borrell en nombre de la Comisión Europea a una pregunta de Maite Pagazaurtundúa y Jordi Cañas.
62. Alejandro del Valle Gálvez (2021), 'Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos', en Real Instituto Elcano.
63. Europa Ciudadana (2023), 'El papel de Ceuta y Melilla en la agenda global'.
64. 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.



65. Ignacio Cembrero (2021), 'De cómo Marruecos asfixia a Ceuta y Melilla', en El Confidencial.
66. Mario Saavedra (2023), 'Melilla abrirá "embajada" en Bruselas para europeizarse ante los cierres de Marruecos', en El Periódico de España.
67. 'El Gobierno reabrirá las fronteras terrestres con Marruecos el próximo 17 de mayo', La Moncloa.
68. 'Marruecos sigue sin dar luz verde a la apertura de las aduanas de Ceuta y Melilla casi dos años después del acuerdo', en Europa Press.
69. Declaración conjunta: 'Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos'.
70. Miguel González y Juan Carlos Sanz (2022), 'Marruecos llama a Melilla "presidio ocupado" en un escrito al Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU', en El País.
71. Pablo Matés (2022), 'La entrada en la Unión Aduanera es un proceso de años, pero su sola petición es un hito', en Ceutaldia.
72. M. A. Cepillo Galvín (2022), 'La necesaria integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Europea y la normalización de sus relaciones comerciales con Marruecos', en la revista Peace and Security – Paix et Sécurité Internationales.
73. Gobierno de Canarias. 'Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas'.
74. Jordi Cañas: 'Marruecos tiene un plan sobre Ceuta y Melilla, España no', en El Faro de Ceuta.



Europa
Ciudadana



**Europa
Ciudadana**

www.europaciudadana.org