
Ceuta y Melilla

+ España

+ Europa

Estrategias para una mayor integración política, institucional y económica de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en la Unión Europea.

**renew
europe.**

**Ciudadanos
europa**

**JORDI
CAÑAS**

Ceuta y Melilla

+ España

+ Europa

Estrategias para una mayor integración política, institucional y económica de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en la Unión Europea.



Desde este código QR puedes descargar y leer el informe en versión digital.

ISBN: 978-84-09-41763-6

Se permite la difusión y reproducción parcial de esta publicación citando título y autor de la obra.

Índice

Prólogo	9
Introducción: Estatus de Ceuta y Melilla en el Marco de la Unión Europea y España	14
1. Incorporación efectiva de Ceuta y Melilla al espacio Schengen	20
1.1 Régimen actual	21
1.1.1 <i>Introducción</i>	21
1.1.2 <i>Sistema Schengen</i>	23
1.2 Impacto de la medida	31
1.2.1 <i>Sistema actual de control de fronteras</i>	31
1.3 Ventajas e inconvenientes de la supresión del actual régimen especial aplicable en Ceuta y Melilla e inclusión en Schengen a efectos prácticos	35
1.3.1 <i>Ventajas</i>	35
1.3.2 <i>Inconvenientes</i>	37
1.4 Procedimiento normativo para la reforma	40
2. Integración de Ceuta y Melilla al Territorio Aduanero de la Unión (TAU)	46
2.1 Régimen actual	47
2.1.1 <i>Introducción</i>	47
2.1.2 <i>Mercado Único y Territorio Aduanero de la Unión. Encaje normativo de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla</i>	48
2.1.3 <i>Conclusiones del régimen actual</i>	63
2.2 Impacto de la medida	64
2.2.1 <i>Tributación indirecta de acuerdo con la normativa actual</i>	64
2.2.2 <i>Impacto de la tributación indirecta en caso de entrada de las Ciudades Autónomas en el TAU</i>	66
2.3 Ventajas e inconvenientes	68
2.3.1 <i>Ventajas</i>	68
2.3.2 <i>Inconvenientes</i>	70
2.4 Procedimiento normativo para la reforma	72
2.4.1 <i>Antecedentes históricos</i>	72
2.4.2 <i>Procedimiento para la Integración de Ceuta y Melilla en el TAU</i>	73

3. Aplicación del Estatuto de Región Ultraperiférica a Ceuta y Melilla	82
3.1 Régimen actual de las Regiones Ultraperiféricas	83
3.1.1 <i>Introducción</i>	83
3.1.2 <i>Origen y características esenciales</i>	84
3.1.3 <i>Las Regiones Ultraperiféricas en los Tratados</i>	88
3.1.4 <i>Medidas específicas abordadas sobre la base del artículo 349 del TFUE. Medidas específicas en la aplicación de los Tratados</i>	89
3.2 Régimen actual de las Regiones Ultraperiféricas	93
3.2.1 <i>Impacto a nivel aduanero</i>	94
3.2.2 <i>Impacto fiscal en materia de impuestos indirectos (IVA)</i>	94
3.2.2.1 <i>El precedente: Especial referencia al caso de Canarias en consideración a su incorporación como RUP</i>	95
3.2.2.2 <i>Los tributos indirectos en Ceuta y Melilla</i>	97
3.2.3 <i>El impacto en materia de Política regional y de cohesión</i>	102
3.3 Ventajas e inconvenientes de la adquisición del estatuto RUP por parte de Ceuta y Melilla	105
3.3.1 <i>Ventajas</i>	105
3.3.2 <i>Inconvenientes</i>	106
3.4 Procedimiento normativo para la reforma	107
3.4.1 <i>Mecanismo simplificado (Artículo 355.6 del TFUE). Territorios de ultramar</i>	107
3.4.2 <i>Mecanismos para la reforma del artículo 349 del TFUE</i>	109
Bibliografía	114
Anexos	119

Prólogo

Este informe es el resultado de un compromiso personal y político con los ciudadanos de Ceuta y Melilla, con la defensa de sus libertades y con su derecho a un futuro en paz y prosperidad. Un compromiso nacido de una situación límite: la vivida los días 17 y 18 de mayo de 2021 tras la entrada ilegal en la ciudad de Ceuta de más de 10.000 personas (entre ellas cerca de 1.500 niños y menores no acompañados), como resultado de una acción hostil del gobierno marroquí ejecutada tras la entrada en España de un dirigente del Frente Polisario para ser tratado por COVID19.

A raíz de ello impulsé, como eurodiputado de Ciudadanos -integrado en el grupo liberal europeo Renew Europe-, un debate con resolución en el Parlamento Europeo para condenar la estrategia de Marruecos contra una ciudad española y europea. Finalmente, en una resolución histórica sin precedentes, el pleno de la eurocámara denunció y rechazó el uso por Marruecos de los controles fronterizos y de la inmigración ilegal para impulsar sus intereses políticos, económicos y territoriales. Dicha resolución también lanzó un mensaje inequívoco: que Ceuta y Melilla son una frontera exterior de la Unión Europea cuya protección y seguridad concierne a la Unión en su totalidad, reafirmando la inviolabilidad de las fronteras nacionales de los Estados de la UE y el respeto pleno, no negociable, de su integridad territorial.

Lo vivido aquellos días no era un hecho aislado. El uso de la inmigración ilegal forma parte, junto a la asfixia económica, de la estrategia con la que Marruecos presiona a España para influir en el futuro político de Ceuta y Melilla.

Estas amenazas híbridas, diseñadas e implementadas por Marruecos, necesitan una respuesta integral que pasa por adoptar decisiones que permitan afrontar los retos y desafíos con una estrategia a corto, medio y largo plazo para ambas ciudades. Es urgente una hoja de ruta que impulse cambios económicos, comerciales y de control fronterizo.

Para ello es necesario abordar algunas de las medidas que podrían convertirse en palancas de cambio para lograr una mayor integración económica e institucional de Ceuta y Melilla en el conjunto de España y Europa. Es necesario iniciar un proceso de reflexión y debate que permita acordar una propuesta conjunta de la sociedad civil, los diferentes actores económicos y los representantes políticos, así como las diferentes administraciones e instituciones, con un objetivo claro: reforzar la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Europea.

La historia y la situación geográfica de Ceuta y de Melilla han determinado su realidad socioeconómica. Esos territorios españoles en el norte de África han tenido históricamente, un tratamiento aduanero y fiscal diferenciado del aplicado en el resto de España, una singularidad que se consolidó con la entrada de nuestro país en la UE en 1986 y con la aprobación en 1995

de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Un tratamiento diferenciado que desgraciadamente no ha servido para lograr los objetivos de un crecimiento económico capaz de generar un incremento de los niveles de prosperidad de su población.

Existen debilidades estructurales presentes en el modelo económico actual de Ceuta y Melilla como son: la excesiva dependencia del sector público, la concentración de la economía en el sector de servicios y el conocido como “comercio atípico”. Mención singular merece la tasa de desempleo que, debido a la falta de competitividad y los problemas estructurales citados anteriormente, es claramente superior a la media nacional.

Para intentar revertir esa situación e impulsar transformaciones que permitan a Ceuta y Melilla afrontar un futuro de prosperidad para sus ciudadanos reforzando sus vínculos con el conjunto de Europa, el presente informe propone un análisis sobre los pros y contras, así como el mecanismo legal necesario para su puesta en marcha, de tres medidas con la suficiente entidad para operar cambios de calado en el modelo actual:

- 1) *La inclusión en el espacio Schengen*
- 2) *La integración en Territorio Aduanero de la Unión (TAU)*
- 3) *La aplicación del Estatuto de Región Ultraperiférica a Ceuta y Melilla*

En primer lugar, desde un punto de vista de movimiento de personas, **la decisión de no incluir a Ceuta y Melilla en el espacio Schengen** fue tomada, entre otras razones, en atención a las relaciones bilaterales con Marruecos, pero también por la importante interdependencia económica con dicho país. Esta realidad debe ser contextualizada y puesta en relación con los últimos acontecimientos promovidos por Marruecos: presión migratoria, cierre de fronteras y fin del “comercio atípico”.

La revisión del modelo actual, tras la identificación de las medidas correctoras, podría suponer un cambio de paradigma y desempeñar una función dinamizadora de la realidad social y económica de ambas ciudades. En consecuencia, se plantea la incorporación efectiva de Ceuta y Melilla en el espacio Schengen, lo que supondría un claro mensaje que reforzaría la nunca discutida “europeidad” de ambas ciudades y mejoraría su visibilidad en el marco de la Unión. Asimismo, flexibilizaría y favorecería los movimientos de personas entre Ceuta y Melilla y el resto de Estados integrados en el Acuerdo Schengen.

La incorporación en el espacio Schengen de Ceuta y Melilla supondría, además y sin duda, una medida de control y disuasión del comercio atípico y de las situaciones de contrabando que se pudieran haber estado produciendo en época pre-COVID debido a las singulares características de la frontera con Marruecos. Solo desde este enfoque España y las instituciones europeas podrán seguir aspirando a contar con la mutua colaboración con Marruecos en materia de control de flujos migratorios.

En segundo lugar, se propone la inclusión de Ceuta y Melilla en el **Territorio Aduanero de la Unión (TAU)** por considerar que ello supondría un claro elemento dinamizador y flexibilizador de los intercambios comerciales con la Península y los restantes Estados miembros incluidos en la Unión Aduanera. A su vez, se incrementarían los niveles de competitividad de los agentes económicos de ambas ciudades y la protección a los consumidores con el establecimiento de controles sobre la totalidad de los productos que se introduzcan en las Ciudades Autónomas.

Este cambio, podría llevarse a cabo **sin la necesidad de operar modificaciones de calado en el sistema fiscal actual de ambas ciudades que conservarían sus particularidades, obviamente, en materia de tributación directa para afianzar su población y en su autonomía en materia de tributación indirecta (IPSI).**

Asimismo, los potenciales efectos negativos asociados a la supresión del estatus actual de territorio franco, podrían mitigarse con la implementación de otras medidas como la creación de una zona franca o, preferiblemente, de una zona económica especial.

En tercer lugar, se plantea la posibilidad de que Ceuta y Melilla adquieran el estatuto de **regiones ultraperiféricas (RUP)**, en coherencia con lo establecido en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este estatus activaría importantes beneficios y también permitiría a ambas ciudades conservar su autonomía en materia de imposición indirecta.

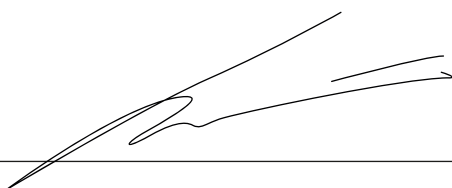
Ello supondría, la **participación en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos específicamente previstos para dichas zonas** y beneficiarse de las políticas de la Unión para las RUP, desarrolladas en el informe elaborado por la Comisión Europea en 2020, denominado *Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la UE*, entre otras, **gobernanza, economía azul, biodiversidad y cambio climático.**

Finalmente, deseo que este informe, elaborado por una de las más prestigiosas consultoras del mundo, proporcione una información compartida que impulse un debate constructivo del cual deberían salir los consensos necesarios para que Ceuta y Melilla impulsen y lideren los cambios y transformaciones que permitan hacer frente a los retos y desafíos que

tienen como territorios. Ceuta y Melilla tienen que decidir qué quieren, dejar de ser actores pasivos y, si así lo deciden, impulsar y liderar las propuestas que pueden decidir su futuro.

Proteger y defender Ceuta y Melilla pasa también por garantizar un futuro de prosperidad para todos sus ciudadanos. Y en esa necesaria estrategia, sin renunciar a continuar siendo las puertas de África para las empresas e inversiones, Europa es decisiva. Ceuta y Melilla deben aprovechar plenamente las ventajas de la pertenencia a la UE.

Porque más Europa significará para los ciudadanos de Ceuta y Melilla más seguridad, más respeto, más crecimiento, más recursos y más futuro.



Jordi Cañas Pérez

Diputado al Parlamento Europeo
Ciudadanos (Cs) - Renew Europe

Introducción

Estatus de Ceuta y Melilla
en el Marco de la Unión Europea
y España

Ceuta y Melilla son dos Ciudades Autónomas del Reino de España que se encuentran situadas en el extremo norte del continente africano. Ambas ciudades autónomas son exclaves españoles bordeados por el Mediterráneo y Marruecos a una distancia de 14 y 130 kilómetros de la península ibérica, respectivamente. Únicos territorios no insulares en el continente africano pertenecientes a la Unión Europea, estos territorios son las únicas fronteras que la UE tiene en África.

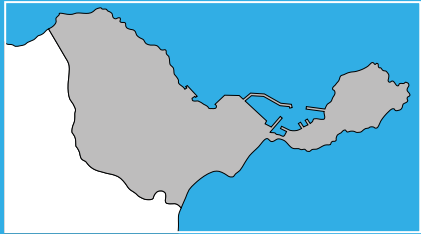
En cuanto a su organización territorial, Ceuta y Melilla acceden en 1995, a través de sus respectivos estatutos de autonomía, a un régimen de autogobierno como "ciudades autónomas", integrándose y completando el sistema autonómico español desarrollado a partir de la Constitución Española de 1978. Su estatus es un híbrido jurídico cuyas competencias son inferiores a las de una comunidad autónoma, pero con todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los municipios y a las Diputaciones provinciales. No tienen capacidad legislativa ni la gestión de la sanidad o la educación, pero pueden proponer al Gobierno, mediante acuerdo de su Asamblea, la adopción de las medidas necesarias para modificar las leyes y disposiciones generales aplicables, al objeto de adaptarlas a sus peculiaridades.

Sus particulares circunstancias geográficas e históricas han dificultado su evolución económica, motivo por el cual dichos territorios han tenido históricamente un tratamiento aduanero, fiscal y de circulación de personas diferenciado del que se aplicaba en el resto del territorio español.

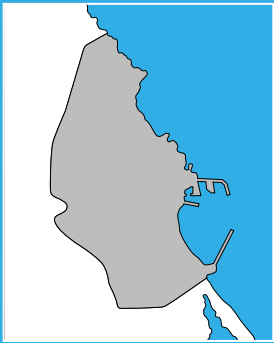
El origen de un régimen fiscal propio de las Ciudades Autónomas lo encontramos en la Ley referente a la importación de géneros desde los puertos de Ceuta, Melilla y Chafarinas a los de la Península, de 18 de mayo de 1863, que declaró puertos francos las ciudades de Ceuta y Melilla con objeto de facilitar su desarrollo económico, posibilitando de esta forma la entrada y salida de mercancías con un menor coste.

Posteriormente y siguiendo una línea continuista, la Ley de Bases del Régimen Económico y Financiero de Ceuta y Melilla, de 22 de diciembre de 1955, amplió el territorio franco no solo a sus puertos, sino al territorio completo de ambas ciudades.

Respecto a su integración en la arquitectura de la Unión Europea, las ciudades de Ceuta y Melilla forman parte del territorio de la UE desde la entrada de España el 1 de enero de 1986, pero quedaron excluidas del Acuerdo de Adhesión al Convenio de Schengen firmado por España en 1991 y que entró en vigor en 1995; no forman parte del Territorio Aduanero de la Unión (TAU) y, por lo tanto, son considerados como territorios exteriores a efectos aduaneros; y tampoco tienen el estatus de Regiones Ultraperiféricas (RUP).



Ceuta



Melilla



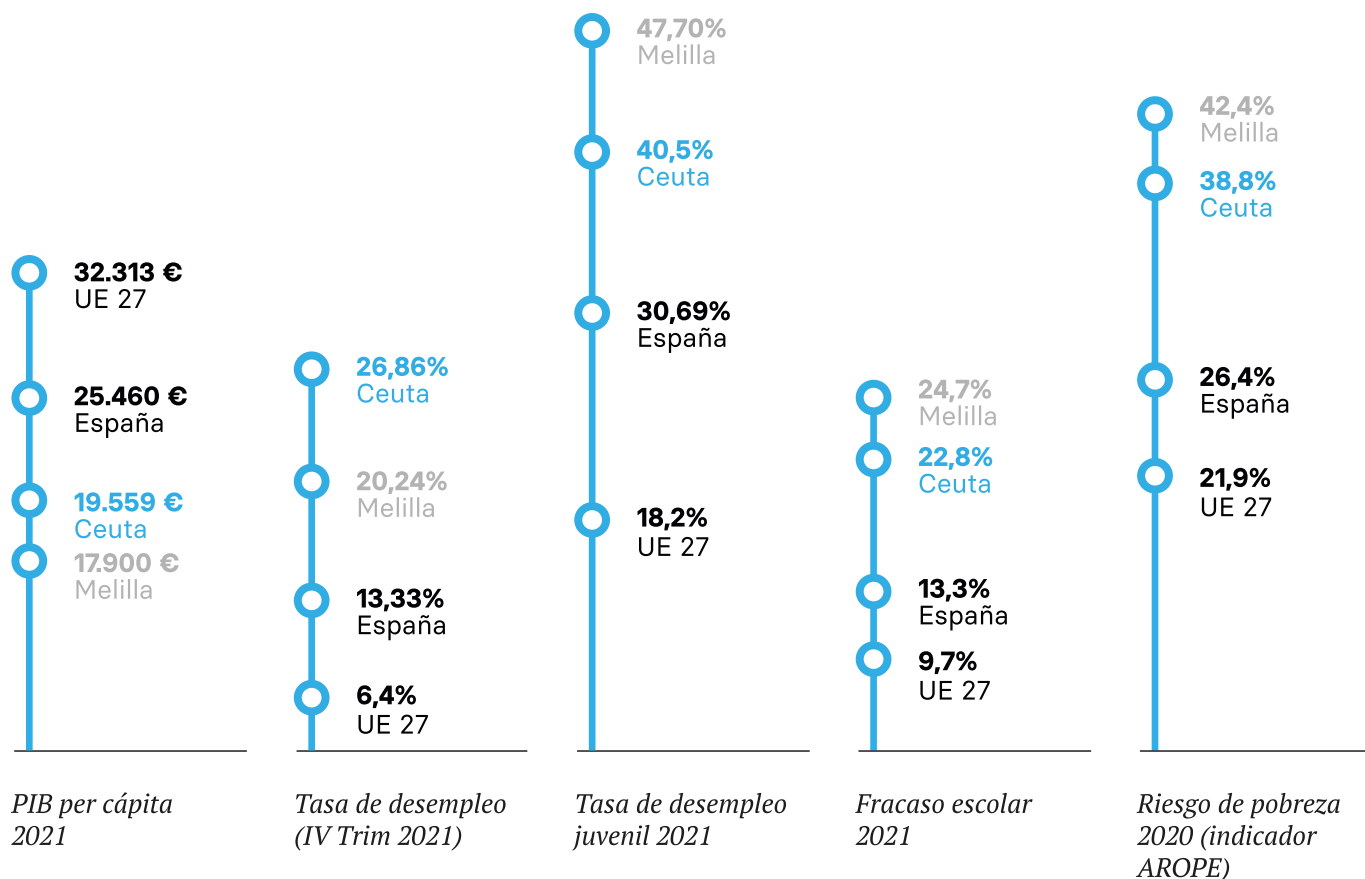
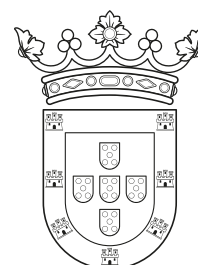


CEUTA

● España ● Neutral ○ Marruecos



Entidad política:	Ciudad autónoma
Superficie:	20 km ²
Población 2021:	83.517 habitantes
Densidad:	4.176 hab/km ²
PIB anual 2021:	1.642 M€

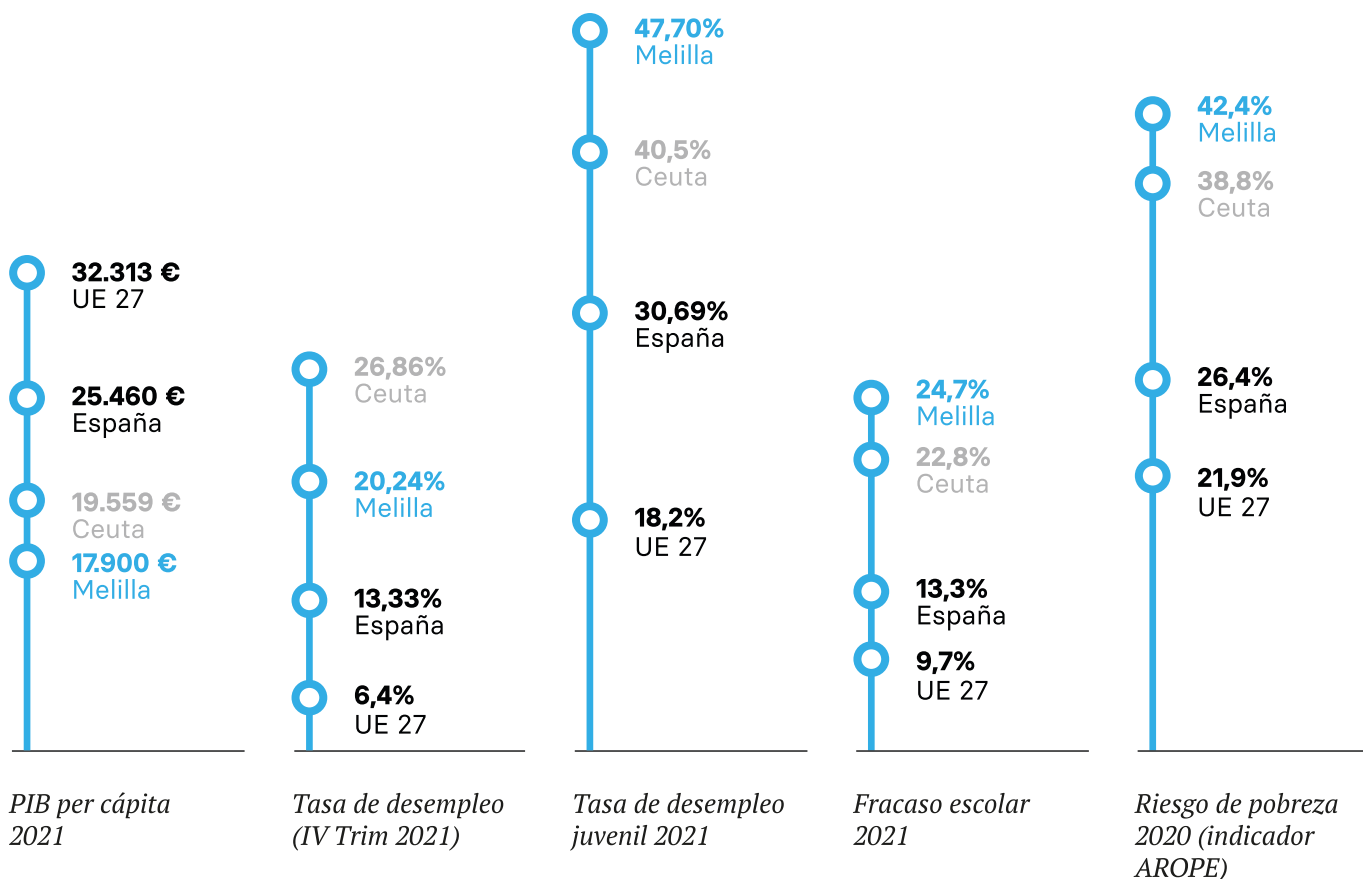
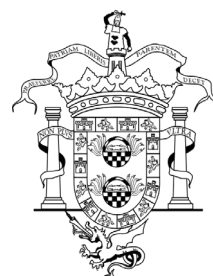


MELILLA

● España ● Neutral ○ Marruecos



Entidad política:	Ciudad autónoma
Superficie:	12 km ²
Población 2021:	86.261 habitantes
Densidad:	7.188 hab/km ²
PIB anual 2021:	1.509 M€



1

Incorporación efectiva de Ceuta y Melilla al espacio Schengen

1.1 Régimen actual

1.1.1 INTRODUCCIÓN

Comenzaremos el presente análisis determinando cuáles son las consecuencias de la globalización en las fronteras, con objeto de exponer su papel y finalidad en el equilibrio mundial actual.

En primer lugar, la globalización ha potenciado los desplazamientos, abaratando el transporte y creando una sensación de cercanía que fomenta el incremento de migraciones.

Algunos estudios consideran que la apertura de las fronteras forma parte de una tendencia globalizadora, argumentando que los flujos de capitales, bienes y servicios, tecnología y comunicación, junto con los intentos de los Estados de alcanzar una estructura organizativa global mediante el desarrollo de instituciones supranacionales, están dando lugar a un proceso de *borderless world* o «mundo sin fronteras»¹.

No obstante, parece evidente que las fronteras territoriales no van a desaparecer porque su función de delimitar la soberanía política y territorial de los Estados se mantiene inalterada. Dado que las fronteras son una condición necesaria para su existencia, los Estados las legitiman, protegen y utilizan como instrumentos políticos con objeto de proteger y promover los intereses económicos y sociales nacionales.

A estos efectos, resulta incontrovertido que una de las principales preocupaciones que surgen a raíz de este proceso de globalización son el flujo humano irregular, la amenaza terrorista y otras cuestiones relacionadas con la delincuencia transfronteriza.

Si bien es cierto que la inmigración conlleva un impacto positivo a nivel demográfico, económico y social, también genera otros efectos que procede analizar. De este modo, la falta de integración a los sistemas sociales y culturales del país de recepción puede desembocar en etapas de inestabilidad que pongan en cuestión el equilibrio del Estado.

1/ Castan Pinos, J. (2014). La Fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes.

En este sentido, debemos pararnos a analizar el derecho a la libre circulación, recogido en el artículo 19 de la Constitución Española y regulado a nivel supranacional a través del artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Es importante tener claro que estos preceptos no implican que los extranjeros no puedan ser titulares de tales derechos de circulación, sino que el ejercicio de los mismos estará limitado y se condicionará al cumplimiento de determinados requisitos.

La inestabilidad política, social y económica de ciertos países ha causado en España una afluencia de colectivos de inmigrantes que cruzan ilegalmente las fronteras por puestos no habilitados o que, una vez realizada la entrada legal en el territorio español, han devenido en irregulares como consecuencia de la expiración de los permisos o autorizaciones correspondientes.

El caso de Ceuta y Melilla preocupa especialmente, ya que los problemas migratorios de estas ciudades españolas subrayan la urgencia de intensificar los esfuerzos de la Unión Europea para luchar contra la inmigración irregular procedente de África.

El fenómeno de la inmigración irregular constituye una de las prioridades de acción de la Unión Europea y, por ende, del Estado español. Consecuentemente, debido a la necesidad de controlar la inmigración irregular y el terrorismo internacional, las fronteras exteriores europeas continúan siendo eficaces barreras a la libre circulación.

La idea de construir una zona exclusiva de orden y seguridad mediante el control efectivo de fronteras sigue resultando esencial para el desarrollo de las políticas migratorias y fronterizas.

Podría parecer que, como resultado de la situación actual de libre circulación interna, los enclaves españoles de Ceuta y Melilla se han convertido en las puertas de Europa y, una vez dentro de estos territorios, los inmigrantes pueden circular libremente por toda la Unión Europea. Sin embargo, con el fin de evitar esa situación, sin perder de vista el especial régimen económico y político mantenido entre ambos territorios, se determinó la aplicación de un régimen especial a las ciudades de Ceuta y Melilla en el momento de la Adhesión de España al Acuerdo de Schengen.

No obstante, la situación vivida durante los últimos meses en estas ciudades en materia de entrada irregular obliga a re-capacitar sobre la conveniencia de replantear el actual modelo seleccionando una de las siguientes opciones:

A

→ *Seguir apostando por el actual modelo económico de Ceuta y Melilla, caracterizado por un peso notable de la demanda comercial procedente de Marruecos y por una frontera excepcionalmente permeable y distinta a la generalidad de las fronteras exteriores de la Unión Europea; o, por el contrario,*

B

→ *Apostar por un cambio sustancial del modelo actual, en el que la economía de esos territorios no dependa del Estado no europeo adyacente (Marruecos), tratando así de contener la inmigración irregular a través de la eliminación del régimen especial aplicable a Ceuta y Melilla en el marco del Acuerdo Schengen con el fin de apostar por un marco de «más España y más Europa».*

En 1985 los estados europeos de Francia, la República Federal de Alemania y los países integrantes del Benelux firmaron el Acuerdo de Schengen, por medio del cual se acordaba la creación de un territorio común único en el que se eliminan las fronteras interiores mediante la supresión de los controles entre las fronteras de los estados integrantes de dicho espacio y, por ende, permitiendo la libre circulación dentro de dicho territorio.

En 1985 fue firmado el Convenio de Aplicación, cuyo principal objetivo era «suprimir los controles sobre la circulación de personas en las fronteras interiores mediante la transferencia de los controles a las fronteras exteriores», aunque no fue hasta 1995 cuando el Convenio de Schengen entró plenamente en vigor y los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores se comenzaron a realizar de acuerdo con unos principios comunes a todos los Estados miembros.

Resulta importante matizar que el espacio Schengen, si bien está conformado por los territorios de varios estados que integran a su vez la Unión Europea, no es un espacio estrictamente reservado para los miembros de la Unión, dado que hay territorios y Estados de la Unión que no forman parte del espacio Schengen, así como también hay territorios y estados que, aun no siendo parte de la Unión, forman parte del espacio Schengen.

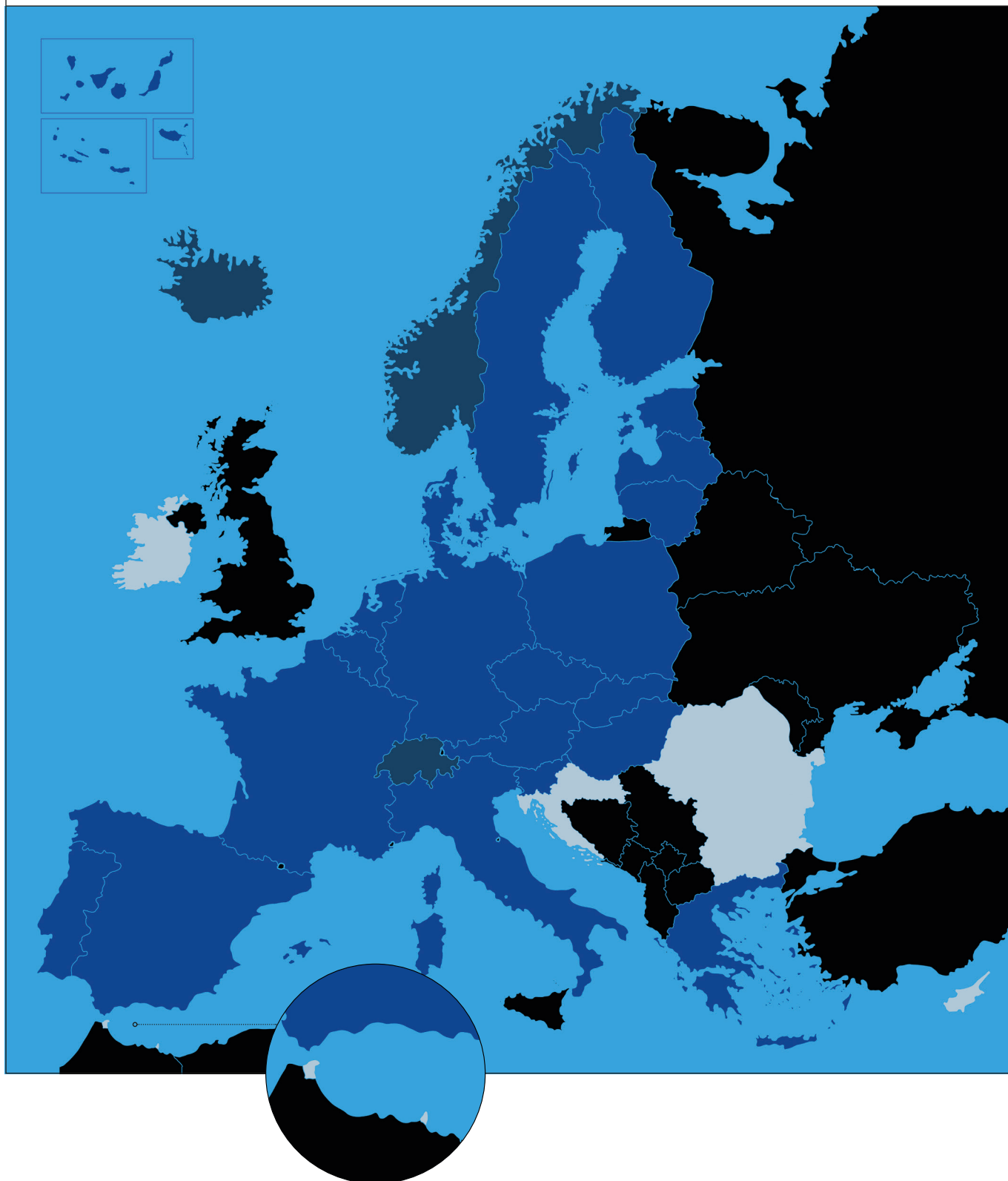
Ahora bien, resultó sumamente relevante el hecho de introducir parte del protocolo de Schengen en el marco jurídico de la Unión Europea, lo que implicó que tuviera por primera vez una frontera externa. **Así, desde que entró en vigor el Tratado de Ámsterdam en 1999, todos los nuevos Estados miembros de la UE tienen que adoptar por completo el acervo de Schengen.**

No obstante, se da una situación especial en la que no todos los Estados de la UE participan en el espacio Schengen, mientras que Estados que no pertenecen a la misma sí lo hacen. En la actualidad todos los miembros de la UE son miembros del espacio Schengen a excepción de Chipre, Croacia, Rumanía, Bulgaria e Irlanda, mientras que Islandia, Noruega y Suiza forman parte de Schengen sin ser Estados Miembros de la Unión Europea.

Por espacio Schengen se hace referencia a una zona conformada por los territorios de 26 estados del continente europeo que reconocieron la abolición de las fronteras interiores entre sí, con la finalidad de establecer un espacio común en el que se respeta-se la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital, sin restricciones, en armonía con unas normas comunes de control de fronteras exteriores y siguiendo una lucha contra la delincuencia mediante el fortalecimiento del sistema judicial común y la cooperación policial².

2/ De acuerdo con la información publicada por el Ministerio del Interior, en la actualidad forman parte del espacio Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

- Estados miembros y territorios de la Unión Europea *Schengen*
- Estados miembros y territorios de la Unión Europea *No Schengen*
- Países europeos, no Unión Europea *Schengen*



Se trata de un gran paso, tanto para la integración en Europa como para el desarrollo de una ciudadanía europea, ya que Schengen no solo permite a los ciudadanos de los Estados firmantes poder atravesar las fronteras sin pasaporte, sino que además alienta a la aproximación entre los mismos³.

La abolición de las fronteras entre los países europeos ha supuesto que los ciudadanos de cualquier país del mundo, cuando se encuentren en el espacio Schengen, podrán cruzar libremente las fronteras interiores de los países Schengen, libres de controles fronterizos, existiendo, eso sí, unos estándares compartidos para el cruce de las fronteras exteriores de los países pertenecientes al espacio Schengen.

Existen condiciones armonizadas de visado de entrada y de estancia de corta duración, con la intención de homogeneizarlos, así como una base de datos compartida que ayuda a los países miembros a intercambiar información sobre personas y bienes, conocido como el Sistema de Información de Schengen (SIS). Otro aspecto a tener en cuenta sobre el Acuerdo de Schengen es la colaboración judicial privilegiada entre los países del espacio Schengen, incluida una extradición de los delincuentes y facilitación de la extradición para la ejecución de sentencias penales.

Así las cosas, la desaparición de las fronteras interiores supone, inevitablemente, que las fronteras exteriores deben verse reforzadas, dado que una vez se acceda al territorio Schengen los posteriores movimientos no serán controlados por medio de fronteras interiores.

Respecto a las fronteras exteriores, en principio solo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura. Asimismo, las partes contratantes se comprometen a fijar sanciones que penalicen el cruce no autorizado de fronteras exteriores⁴. Para poder dar cumplimiento a lo anterior, el control de las fronteras exteriores deberá ser minucioso a la entrada de los extranjeros, debiendo cada Estado parte del Acuerdo controlar la frontera exterior que corresponda con su territorio, de conformidad con la legislación⁵. Para ello, las partes contratantes deben comprometerse a disponer de personal adecuado y suficiente para ejercer el control y la vigilancia de las fronteras exteriores, y a establecer mecanismos de cooperación entre los Estados integrantes del Schengen, en materia de intercambio de información, instrucciones, actualización de conocimientos incluso pudiendo adoptar la forma de un intercambio de funcionarios de enlace.

En resumen, todos los miembros se convierten en responsables de la seguridad del espacio común.

Por lo tanto, la eliminación de las fronteras interiores ha implicado necesariamente:

A

→ | *La introducción de procedimientos que regulan la entrada de personas.*

B

→ | *Un aumento de los controles.*

C

→ | *Un endurecimiento (al menos aparente) de las fronteras exteriores de los países miembros.*

3 / Sánchez-Montijano, E. (2015). *Schengen al desnudo*. Barcelona Centre for International Affairs.

4 / Artículo 3 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985

5 / Artículo 6 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985

1.1.2 SISTEMA SCHENGEN

1.1.2.2 España en el espacio Schengen y Régimen especial aplicable a las ciudades de Ceuta y Melilla

En 1991 España firmó el Acuerdo de Adhesión al Convenio de Schengen que entró en vigor en 1995. No obstante, y a petición de España, se introdujeron criterios especiales de control de fronteras aplicables a las ciudades de Ceuta y Melilla, quedando estas regiones excluidas del espacio Schengen a efectos prácticos.

Esta especialidad quedó claramente expuesta en el párrafo III del Acta Final del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, donde se establece lo siguiente:

1 | Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla;

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.

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.

A los nacionales marroquíes no residentes en las provincias de Tetuán y Nador y que deseen entrar exclusivamente en las ciudades de Ceuta y Melilla, se les seguirá aplicando un régimen de exigencia de visado. La validez de este visado será limitado a las dos ciudades citadas, y permitirá múltiples entradas y salidas («visado limitado múltiple»), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.3 y 11.1 a) del Convenio de 1990.

En la aplicación de este régimen serán tenidos en cuenta los intereses de las otras Partes contratantes.

*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.***

En síntesis, el régimen específico estipulado para Ceuta y Melilla implica lo siguiente:

A

→ *Los ciudadanos de las provincias adyacentes marroquíes no requieren de visado para acceder en Ceuta y Melilla.*

B

→ *Los ciudadanos de otras provincias marroquíes requieren de un visado especial que les permita viajar a estos territorios, pero no al resto del territorio español.*

C

→ *Como resultado de las condiciones anteriores, España debe garantizar la realización de controles de identidad y documentos en las conexiones marítimas y aéreas entre los enclaves y el resto de España.*

Al resultar que Ceuta y Melilla son las únicas fronteras terrestres de Europa en suelo africano, sus fronteras resultan muy volátiles puesto que soportan una gran presión migratoria. Por ello la colaboración de terceros para frenar los desplazamientos humanos que llegan desde el corazón de África resulta indispensable.

Este último punto es extremadamente importante, pues ilustra cómo Ceuta y Melilla, al no ser en la práctica espacios integrados en el Acuerdo Schengen, se convierten en dobles fronteras; por un lado, con Marruecos y, por el otro, con los Estados miembros de Schengen.

Este análisis tiene como objeto estudiar la conveniencia de suprimir el régimen especial de Ceuta y Melilla e incluir a las Ciudades Autónomas en el espacio Schengen.

1.1.2.3 Análisis de la exclusión de Ceuta y Melilla del espacio Schengen

En la sección anterior ya se ha explicado que los ciudadanos localizados en Estados adheridos al acuerdo Schengen pueden cruzar los pasos fronterizos sin limitaciones, mientras que los ciudadanos localizados en territorios excluidos de dicho acuerdo, como Marruecos, en principio requieren de la obtención previa de un visado o documento que habilite tal circulación.

No obstante, ya se ha venido adelantando la fijación de una excepción al protocolo, en tanto que se permite la entrada en los territorios de Ceuta y Melilla a los ciudadanos marroquíes de las áreas colindantes sin necesidad de visado, bajo ciertas condiciones. Estas excepciones dan lugar a la denominada «schengenización»⁶ selectiva de las fronteras euroafricanas⁷.

El cambio de modelo de gestión objeto del presente análisis requiere de una profunda revisión de todos los elementos y circunstancias que lo rodean, incluyendo también la realidad peculiar de estas Ciudades Autónomas.

Desde un principio la decisión de no incluir a Ceuta y Melilla en el espacio Schengen fue tomada por las autoridades españolas teniendo en cuenta diversos factores, tales como las relaciones bilaterales con Marruecos, la supervivencia económica o la ubicación geográfica de estas áreas.

En primer lugar, como ya se ha avanzado, esta excepcionalidad se encontraba estrictamente vinculada con las relaciones mantenidas con Marruecos. La ubicación geográfica de estos enclaves supone un elemento esencial crucial en su interacción con las provincias fronterizas marroquíes, y -a causa de ello- el sistema de relaciones con el resto de España y la Unión Europea se puede ver alterada.

A pesar de lo anterior, la obligación de visado fue una materia especialmente sensible para Marruecos. Esto es así porque Marruecos, desde su independencia, reivindica Ceuta y Melilla como territorios autóctonos⁸. En consecuencia, las excepciones de Schengen se llevaron a cabo, entre otras razones, con el fin de no perturbar las relaciones bilaterales con Marruecos.

El factor económico también sirve para explicar la excepcionalidad. Así, una excepción en el protocolo de acceso de España al acuerdo de Schengen iba a permitir el flujo selectivo de algunos ciudadanos marroquíes (trabajadores y consumidores) procedentes de las áreas colindantes en el marco de un escenario general de blindaje fronterizo. Con ello, la exención de visado para los marroquíes de las provincias adyacentes a Ceuta y Melilla resultaban extraordinariamente positivas para la economía local de estos enclaves.

Bajo los términos especiales aplicables a Ceuta y Melilla, las fronteras permanecen cerradas para la vasta mayoría de ciudadanos marroquíes y abiertas para algunos otros. En el caso de Ceuta, está permitida a los ciudadanos de la región de Tetuán la entrada en territorio Schengen sin la exigencia del visado. El mismo régimen fronterizo se aplica en Melilla en relación con los residentes

en la provincia de Nador. De esta manera, se regulaba una flexibilización en el tránsito, no solo de personas entre estos territorios, sino también de mercancías.

Para poder determinar la conveniencia de esta flexibilización a nivel económico y social, resulta fundamental explicar las principales características de la economía de Ceuta y de Melilla; también para entender su dependencia de Marruecos y su exclusión a efectos prácticos del espacio Schengen.

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla han sido tradicionalmente dependientes del comercio transfronterizo con Marruecos. Hace años que el mercado peninsular fue sustituido por el mercado externo con ese país colindante, dadas su situación geográfica y la flexibilización de sus fronteras comerciales. De hecho, una parte muy pequeña de lo que Ceuta y Melilla importan se consume en los propios enclaves⁹. La esencia informal del comercio transfronterizo imposibilita la existencia de datos exactos, pero un alto porcentaje de las mercancías importadas en las ciudades españolas en África fluye hacia Marruecos a través de sus perímetros. **Este hecho ha obligado a que los flujos comerciales sean considerados como atípicos y ha marcado el origen de la dependencia e inestabilidad de estas ciudades.**

Como contrapartida, los vaivenes políticos de Marruecos provocan oscilaciones importantes en el tránsito transfronterizo, lo que implica una repercusión directa para Ceuta y Melilla, debido al peso desproporcionado del sector comercial exterior en la economía de estas ciudades. Esta debilidad estructural desencadena asimismo una enorme repercusión social¹⁰.

Existen, asimismo, otras debilidades estructurales en Ceuta y Melilla, intrínsecamente ligadas con lo expuesto anteriormente, tales como la dependencia del sector público, la concentración de la economía en el sector de servicios, el desempleo y el mercado negro.

Debido a la necesidad de controlar la entrada de inmigración procedente de otros países, ambas ciudades han requerido de un aumento incesante en el número de efectivos militares, policías y guardias civiles en frontera, razón por la cual el peso del sector público ha resultado tan elevado en dichos enclaves:



Distribución porcentual de los activos por sector económico y provincial

Fuente: INE / 2022

	Agricultura 2021T4	Industria 2021T4	Construcción 2021T4	Servicios 2021T4
51. Ceuta	...	3,1 %	4,5 %	72,3 %
52. Melilla	...	2,4 %	1,7 %	80,5 %

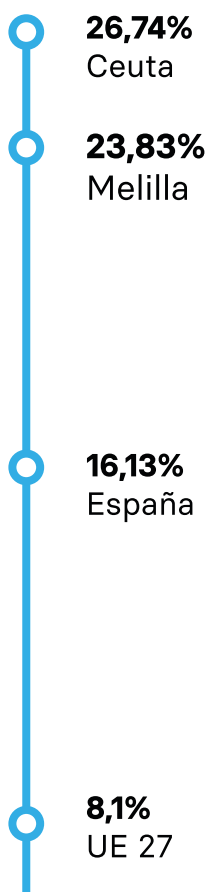
Además, dada la limitada extensión (Ceuta tiene una extensión territorial de 18,5 km² y Melilla 12 km²) de estas ciudades conlleva que carezcan de sector agrícola, y que el peso de su industria resulte muy reducido, lo que genera una mayor dependencia económica del sector servicios y, más concretamente, del comercio:

Distribución porcentual de estructura del empleo

Fuente: INE / 2022

Ambos Sexos	Asalariado sector público Porcentaje / 2021T4	Asalariado sector privado Porcentaje / 2021T4
Total Nacional	20,7 %	79,3 %
18. Ceuta	50,7 %	49,3 %
19. Melilla	54,5 %	45,5 %

El desempleo es otra debilidad estructural de la economía de Ceuta y Melilla:



Tal y como se desprende del análisis de las estadísticas mostradas, la tasa de desempleo en Ceuta y Melilla resulta considerablemente alta, lo que genera un consecuente desarrollo de economía sumergida y del mercado negro.

En resumen, las principales debilidades económicas de Ceuta y Melilla resultan ser el desempleo estructural, la fuerte dependencia del sector público y del sector servicios, **concretamente del comercio transfronterizo con Marruecos vivido hasta fechas muy recientes, lo que ha provocado un déficit de diversificación de la actividad económica.**

6/ Ferrer-Gallardo, X. (2008). «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Doc. Anal. Geogr.* 51, 2008, 129-149.

7/ Castan Pinos, J. (2014). *La Fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla*. Instituto de Estudios Ceutíes.

8/ Comité de Descolonización de Naciones Unidas de 1975 *Asimismo, durante el ejercicio 2020 el entonces primer ministro de Marruecos, Saadedin El Ohmani, aseguró que Ceuta y Melilla son «marroquíes como el Sáhara».*

9/ Ferrer-Gallardo, X. (2008). «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Doc. Anal. Geogr.* 51, 2008, 129-149.

10/ *Memoria del Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta: El sector comercial en Ceuta, reactivación y ordenación (1998).*

Encuesta de Población Activa (EPA), Ambos sexos, Comunidades y Ciudades Autónomas, Total, 2020T4

1.2 Impacto de la medida

1.2.1 SISTEMA ACTUAL DE CONTROL DE FRONTERAS

Los cambios en el encaje de Ceuta y Melilla en el sistema de Schengen supondrían una modificación y posible endurecimiento del actual sistema de control de fronteras que se fundamenta en los principios y procedimientos que exponemos a continuación.

La finalidad del control fronterizo es proteger los intereses no solo de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino los del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores.

Concretamente, el objetivo del sistema de control de fronteras consiste en prevenir la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como cualquier amenaza a la seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros. La normativa comunitaria también insiste en que los controles fronterizos deben realizarse de forma que se respete plenamente la dignidad humana, por lo que deben llevarse a cabo de una forma profesional y respetuosa y ser proporcionados a los objetivos perseguidos¹¹.

11/ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Así, el artículo 1 apartado 2, párrafo 2º del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, establece que: «La Agencia [Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea] cumplirá sus cometidos dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión pertinente, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“Carta de los Derechos Fundamentales”); del Derecho internacional pertinente, incluida la Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (“la Convención de Ginebra”); de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial el principio de no devolución, y de los derechos fundamentales, y teniendo en cuenta los informes del Foro Consultivo a que hace referencia el artículo 26 bis del presente Reglamento».

No obstante, como ya hemos mencionado anteriormente, la normativa comunitaria relativa al Sistema Schengen no resulta aplicable a las ciudades de Ceuta, siendo el derecho interno español el que regula tanto las condiciones exigibles para el ingreso de los nacionales extranjeros en estos territorios españoles como las consecuencias derivadas del incumplimiento de los requisitos exigibles por parte de aquellos.

En la actualidad se puede considerar las fronteras de Ceuta y Melilla dos de las más vigiladas del mundo. Los perímetros fronterizos de las ciudades cuentan con una alta tecnología y personal especializado, dejando acceso por pequeños puntos para facilitar el comercio con Marruecos.

Los principales mecanismos de control de dichas fronteras son los siguientes¹²:

A

→ Valla

La valla de Ceuta tiene una longitud de 8 kilómetros y una altura de 6 metros, con doble vallado por el lado español y un vallado simple por el lado marroquí de 2 metros de altura. Esta valla es todo un entramado con alambres de púas, puestos de vigilancia, sensores de sonido y movimiento bajo suelo, videocámaras, equipos de visión nocturna y un foso entre vallas.

Por su parte, la valla de 12 kilómetros alrededor de Melilla comenzó a construirse en 1998. Al igual que la valla de Ceuta, la valla de Melilla tiene puestos de vigía, sensores de ruido y movimiento y videocámaras. La valla, además, tiene mallas donde no caben los dedos y resultan resbaladizas, por lo que aquellos que intentan acceder a través de éstas deben hacerlo descalzos. A todas esas medidas disuasorias se suman las alarmas, las luces de alta intensidad y visión nocturna, y un sistema de agua a presión con pimienta.

B

→ SIVE

En el año 2001 el gobierno español anunciaba el proyecto SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior), cuyo objetivo era controlar el tráfico de estupefacientes y la inmigración clandestina. El SIVE funciona enviando información en tiempo real e incluye radares, cámaras infrarrojas que detectan el calor de los motores de embarcaciones y cuerpos humanos, videos de largo alcance, satélites localizadores y sensores acústicos activados 24 horas al día. El SIVE se fue ampliando paulatinamente y llegó a Ceuta en el año 2005.

La implementación del SIVE y el aumento de la colaboración entre las autoridades españolas y marroquíes ha supuesto que el número de inmigrantes que alcancen las costas de la Península ibérica haya descendido, pero a consecuencia de ello la presión migratoria de Ceuta y Melilla se ha visto incrementada¹³.

C

→ Control documentos

Al SIVE se unieron unidades especializadas contra falsificaciones de documentación de la policía nacional (UCRIF) y medidas de cooperación con los países de origen para que colaboraran en el control de los desplazamientos irregulares a cambio de ayudas que potenciaran su desarrollo. Una de esas medidas consiste en la financiación que la Unión Europea envía a Marruecos, a través de sus fondos MEDA, a fin de blindar las fronteras marroquíes y equipar y entrenar a sus fuerzas del orden que integran identificadores biométricos en los documentos de identificación y desarrollan una política de visados eficaz a través del Sistema de Información de Visados.

D

→ Cooperación en el control de las fronteras

Los perímetros de Ceuta y Melilla son las únicas fronteras terrestres de Europa en suelo africano, razón por la cual se trata de fronteras muy volátiles que soportan una gran presión migratoria. Por ello, la colaboración en el control de estas fronteras y la externalización de su control resulta indispensable.

En relación con Ceuta y Melilla, la externalización de fronteras ha necesitado la colaboración –especialmente– de Argelia y Marruecos. Dicha colaboración se manifiesta en forma de redadas, controles fronterizos, procesos de regularización y memorandos de entendimiento y aceptación de migrantes que cruzan la frontera de los enclaves españoles. La colaboración se ha formalizado a través de numerosos tratados, tales como el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación suscrito entre España y Marruecos en 1991.

Asimismo, los acuerdos suscritos entre España y la Unión Europea en materia de control de fronteras resultan de vital importancia. Los Estados miembros de la UE se han ido involucrando gradualmente en materia de inmigración a medida que los flujos irregulares desde África hacia territorio europeo han aumentado su intensidad. Por ello, la Unión Europea deriva fondos a cooperación y ayuda humanitaria en África y a medidas de control de flujos a través de inversiones en centros para inmigrantes o equipos militares¹⁴.

De hecho, en 2019, tras producirse un notable incremento en los movimientos migratorios, España consiguió que la Unión Europea destinara 140 millones de euros para ayudar a Marruecos a frenar los desplazamientos irregulares hacia suelo español¹⁵.

Además, una de las soluciones que encontró España para ralentizar los desplazamientos migratorios consistió en externalizar sus fronteras. Esta externalización de fronteras se ha llevado a cabo a través de la negociación de acuerdos de readmisión, acuerdos de repatriación, acuerdos marco, memorandos de entendimiento y ayudas en cooperación para el desarrollo en el continente africano.

E

→ Agencia Europea de Control de Fronteras (FRONTEX)

La citada necesidad de cooperación entre Estados obligó a medidas de coordinación de sus políticas para hacer frente a nuevos desafíos y para solventar con éxito retos de índole global. Este objetivo de coordinación en la gestión integrada de las fronteras exteriores dio lugar a la creación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX). Durante los últimos años FRONTEX ha resultado ser una de las herramientas más poderosas utilizadas por España para controlar sus fronteras. Uno de los grandes esfuerzos de FRONTEX consiste en tratar de controlar los flujos en el Mediterráneo entre África y España.

12/ Brandon Fernández, M. E. (2021). *Evolución de los movimientos migratorios desde África. Una comparativa entre Canarias, Ceuta y Melilla [Tesis Doctoral. Santana Pérez, J. M. (dir.)]. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

13/ Ferrer-Gallardo, X. (2008). «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Doc. Anal. Geogr.* 51, 2008, 129-149.

14/ Ospina, G.I. (2011). «Diez años de política migratoria: Avanzando hacia la responsabilidad», *Revista UNISCI. Discussion Papers*, 27, 251-263.

15/ Moreno, S. (2019). «El jefe de fronteras de Marruecos explica cómo frenan la llegada de inmigrantes a España: 'El norte está prohibido para ellos'», *elDiario.es*, 11 de agosto de 2019 [https://www.eldiario.es/desalambre/entrevista-marruecos-fronteras_128_1405905.html].

1.2.2 RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON MARRUECOS

La inclusión de Ceuta y Melilla de forma efectiva en Schengen activaría un elemento de inestabilidad con Marruecos en una etapa en la que las relaciones entre ambos países no atraviesan su mejor momento con motivo, precisamente, de la última crisis migratoria. El establecimiento de fronteras y de una aduana a todos los efectos en las ciudades de Ceuta y Melilla, previsiblemente, iría en detrimento del desarrollo económico de las zonas y ciudades adyacentes de Marruecos cuyo medio principal de subsistencia ha sido el desarrollo de actividades de comercio atípico. Cualquier cambio en la materia debe tener en cuenta ese potencial impacto y establecer las correspondientes medidas precautorias que mitiguen sus efectos.

1.3 Ventajas e inconvenientes de la supresión del actual régimen especial aplicable en Ceuta y Melilla e inclusión en Schengen a efectos prácticos

1.3.1 VENTAJAS



Control de la inmigración:

Detectamos cierta ineficacia de los controles fronterizos actuales, dado que durante los últimos años se ha incrementado notablemente la presión migratoria en los enclaves de Ceuta y Melilla, con la consecuente tensión social derivada de dicho incremento.

Personas de origen marroquí se han ido instalando en las ciudades de Ceuta y Melilla de manera irregular, o su estancia ha devenido irregular tras incumplir la obligación de no pernoctar en las ciudades cuando entran con un permiso de trabajo diario. Por ello, el endurecimiento en los requisitos de visados debe ser visto como una estrategia para luchar contra la inmigración irregular procedente del norte de África.

*Políticamente supondría un claro mensaje tendente a **reforzar la europeidad de esos dos enclaves** en un momento en el que las relaciones entre España y Marruecos no atraviesan su mejor etapa.*

Ceutíes y melillenses suelen reclamar cierta falta de posicionamiento y visibilidad de sus respectivas regiones en los mapas políticos de España y la Unión Europea y que, en general, tendemos a olvidar que al Estado de las Autonomías también pertenecen dos Ciudades Autónomas. Lógicamente, a nivel europeo el desconocimiento con respecto a ambas ciudades es mayor¹⁶.

Por ello la plena introducción de estos enclaves en el espacio Schengen reforzaría el estatus europeo de los mismos, facilitando asimismo los traslados hacia esos territorios y dándolos a conocer a nivel internacional.

16/ Castan Pinos, J. (2014). *La Fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla*. Instituto de Estudios Ceutíes.

B

→ Libertad de movimientos entre Ceuta - Melilla y el resto de Estados miembros del Acuerdo Schengen:

Actualmente las fronteras entre Ceuta, Melilla y Marruecos tienen doble carácter: por un lado, separan España de Marruecos y, por otro, separan a aquellas ciudades del resto de España y limitan la libertad de movimientos con la península. Por lo tanto, una de las ventajas de la inclusión de estos territorios en Schengen sería la apertura de las fronteras interiores con el resto de Estados miembros, lo cual facilitaría la circulación de personas y mercancías entre estos territorios y otros Estados.

C

→ Limita el contrabando y sus efectos:

En la actualidad se producen prácticas de comercio irregular en las ciudades de Ceuta y Melilla ocasionadas por la limitación de control del tráfico fronterizo. El contrabando hacia Marruecos se efectúa por parte de aquellos que pueden entrar y salir de los enclaves con facilidad, y se refiere a bienes de diversa naturaleza, tales como tabaco, bebidas alcohólicas, electrodomésticos, material electrónico o productos básicos de consumo¹⁷.

En distintas ocasiones, el gobierno marroquí ha manifestado su preocupación por los efectos de los flujos ilícitos procedentes de Ceuta y de Melilla. Sin embargo, en la práctica, el comercio atípico transfronterizo parece haber sido tolerado por ambos gobiernos. Por ello, la introducción de los territorios de Ceuta y Melilla en el espacio Schengen supondría un endurecimiento de los controles en frontera que conllevaría una considerable reducción del contrabando y la economía sumergida.

D

→ Refuerzo de la cooperación internacional en materia de control de fronteras:

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento 2016/399¹⁸, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros tiene como objetivo gestionar y coordinar la cooperación operativa y la asistencia entre Estados miembros en materia de control fronterizo. Los países asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen participarán en la citada Agencia, elaborando acuerdos en los que, entre otras cosas, se precise la naturaleza, el alcance y los procedimientos de la participación e inclusive en materia de contribución financiera y de personal¹⁹.

17/ Hajjaji, T. (1986). *Le phénomène de la contrebande au Maroc. Memoire du Cycle superieur. École Nationale de l'Administration Publique.*

18/ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

19/ Artículo 21.3 del Reglamento 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

A



Marruecos es un socio natural de España por cercanía geográfica y existencia de ventajas comparativas en un marco comercial establecido. El gobierno marroquí colabora estrechamente con el español en el control de la inmigración irregular para evitar que los migrantes partan de sus costas hacia España.

*Indudablemente, la inclusión de Ceuta en el espacio Schengen **podría afectar a las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos**. No podemos olvidar que ello implicaría la necesidad de solicitar visado y la aplicación de controles adicionales a superar por parte de los marroquíes que quieran entrar en un territorio que consideran propio.*

Resulta evidente que, a pesar de que Marruecos es un país en vías de desarrollo, durante los últimos años ha evidenciado un potencial de crecimiento económico, principalmente en ciudades grandes y activas como Tánger o Casablanca. Por ello, sin perjuicio de que la potencial decisión de suprimir el régimen especial de exención de visado en las ciudades de Ceuta y Melilla puede desestabilizar las relaciones entre España y Marruecos, resultaría conveniente trabajar en mantener las relaciones con este país, y continuar realizando esfuerzos económicos para el efectivo desarrollo del país, y así minimizar la brecha económica que nos separa, causante principal de los problemas de inmigración, contrabando y otras tensiones que ocasionan desencuentros en la actualidad.

Aunque son diversos los factores que pueden desencadenar la inmigración, como la inestabilidad política o social del país de origen de los migrantes, es innegable que las migraciones están estrechamente ligadas a la situación socioeconómica de los países de origen. Tratándose de una relación circular de causa-efecto, los esfuerzos realizados en el desarrollo económico de Marruecos redundarán en una reducción progresiva de la inmigración procedente de dicho país.

B



*Derivado de lo anterior, un empeoramiento de las relaciones entre España y Marruecos podría llevar aparejada una **relajación del control de las fronteras por parte de las autoridades marroquíes**, lo que supondría un incremento en la inmigración procedente de dicho país.*

Es imposible influir sobre los flujos migratorios si solo se contempla la situación desde uno de los países implicados. Sin la cooperación marroquí en la vigilancia contra la inmigración irregular -impidiendo que los migrantes intenten alcanzar las fronteras de forma irregular-, o sin sus periódicas operaciones de desalojo en los montes de las cercanías de las Ciudades Autónomas, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla o la entrada a nado serían mucho más frecuentes.

Por lo tanto, resulta necesaria la colaboración con los países africanos con el objetivo de desarrollar medidas antiinmigración ilegal más eficaces, por lo que se deben buscar soluciones más estables y permanentes que incluyan a los países de origen y tránsito²⁰.

C

→ El endurecimiento de los controles fronterizos limitaría la libre circulación de mercancías a través de las fronteras exteriores, lo que tendría un **impacto directo sobre la economía** de Ceuta y Melilla, al verse reducido, de forma definitiva, el comercio transfronterizo con dichas regiones como consecuencia de la introducción de mayores controles en las fronteras.

D

→ La abolición de las fronteras interiores entre los países europeos supone que cualquier extranjero que haya logrado entrar ilegalmente en Ceuta o Melilla, o cuya entrada se haya realizado legalmente, pero haya devenido irregular, podría cruzar libremente las fronteras interiores de los países Schengen, libres de controles fronterizos. Por ello, un control inadecuado de las fronteras de Ceuta y Melilla podría suponer un problema de inmigración a escala internacional en caso de que estos territorios ingresen en igualdad de condiciones en el espacio Schengen.

Además, esta medida acrecentaría la sensación de que Ceuta y Melilla son la puerta que separa África de Europa, lo que podría alentar a muchos más extranjeros a tratar de introducirse en dichos territorios de forma irregular, pues el éxito en su objetivo permitiría una libertad de movimientos entre otros Estados miembros.

Por ello, los esfuerzos de estos territorios en materia de política migratoria y seguridad europea resultarían vitales, lo que supone una gran responsabilidad para España de control efectivo de sus fronteras, con el objetivo de evitar la entrada irregular de sus inmigrantes no solo a estos territorios, sino al resto de Estados miembros del Convenio. En cualquier caso, la resolución de este problema no solo incumbe a España. Es esencial lograr una mayor implicación del resto de Estados Miembros, pues los países que no son limítrofes con África deben ser conscientes de que el problema es compartido y aunar esfuerzos en resolverlo, en tanto que la inmigración es un fenómeno que afecta a la comunidad internacional en su conjunto.

En este sentido, la supresión del régimen especial aplicable a Ceuta y Melilla podría conllevar la necesidad de recurrir a medidas reforzadas de control, incluida la asistencia de organismos, oficinas o agencias de la Unión, como la Agencia o la Oficina Europea de Policía (Europol)²¹, y a medidas de apoyo técnico o financiero a escala internacional. Asimismo, sería conveniente trabajar en una política migratoria europea que homogenice las acciones de prevención y gestión, en la que todos los países unifiquen esfuerzos por el interés comunitario.

20/ Amirah Fernández, H. (2015). Informe sobre las Relaciones España-Marruecos. Real Instituto Elcano.

21/ Decisión del Consejo 2009/371/JAI por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol).

Con esto y con todo, si a pesar de introducir medidas reforzadas, el control de éstas resultase insuficiente, dadas las particularidades aplicables en dichos territorios, el Reglamento 2016/399²² prevé la posibilidad de valorar el restablecimiento de controles en las fronteras interiores de ciertos territorios, en función de la amenaza para el orden público o la seguridad interior que pudieran causar las fronteras exteriores de algún Estado Miembro.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del citado Reglamento, el restablecimiento de controles en las fronteras interiores puede ser necesario excepcionalmente en caso de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior a escala del espacio, en particular las derivadas de actos o amenazas terroristas o de riesgos relacionados con la delincuencia organizada.

Por ello, en caso de convenir la inclusión plena de Ceuta y Melilla en el espacio Schengen, la Comisión puede elaborar directrices sobre el restablecimiento de controles en sus fronteras interiores, tanto en los casos que excepcionalmente requieran esa medida con carácter temporal como en los casos en que sea necesaria una acción inmediata. Dichas directrices deben proporcionar indicadores claros que faciliten la evaluación de las circunstancias que puedan constituir amenazas graves para el orden público o la seguridad interior.

En caso de que se detecten deficiencias graves en la realización de controles en las fronteras exteriores en un informe de evaluación redactado de conformidad con el Reglamento 1053/2013²³, y con el fin de garantizar el cumplimiento de las recomendaciones adoptadas al amparo del mismo, deben conferirse a la Comisión competencias de ejecución para recomendar que el Estado miembro evaluado adopte determinadas medidas específicas tales como el despliegue de equipos europeos de Guardia de Fronteras, la presentación de planes estratégicos o, como último recurso y teniendo en cuenta la gravedad de la situación, el cierre de un puesto fronterizo específico. Dichas competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento 182/2011²⁴.

Por lo tanto, en caso de que Ceuta y Melilla decidieran adherirse al espacio Schengen, debería valorarse la posibilidad de mantener, al menos temporalmente, controles en sus fronteras interiores. Ello permitiría beneficiarse de las ventajas de inclusión de estos territorios en el espacio Schengen (reforzar la europeidad de esos dos enclaves, limitar el contrabando, reforzar la cooperación internacional...) sin menoscabar la seguridad, el orden público, la salud pública o las relaciones internacionales del resto de Estados miembros.

E

→ Por último, los miembros del espacio Schengen deben asumir la responsabilidad de controlar las fronteras exteriores de la Unión, lo que supondría **determinados costes para España y el resto de Estados miembros del Acuerdo**, en tanto se deberían ver reforzados los controles actuales de fronteras exteriores.

22/ Reglamento 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

23/ Reglamento 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen.

24/ Reglamento 182/2011 del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

1.4 Procedimiento normativo para la reforma

1.4 Tal y como se ha venido explicando en secciones anteriores, desde un punto de vista teórico los territorios de Ceuta y Melilla forman parte del Acuerdo Schengen, en tanto que dichos enclaves forman parte del Reino de España. No obstante, en el momento de adhesión del Reino de España al Convenio Schengen, se acordó la introducción de un régimen especial aplicable a controles los fronterizos de mercancías y viajeros con origen o destino a dichos territorios, debido a sus particularidades geográficas, económicas, políticas y sociales aplicables a los mismos.

Por ello, en caso de plantearse la supresión de este régimen especial, resultaría necesario modificar las condiciones de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

En este sentido, el artículo 141 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen establece el mecanismo de solicitud de modificación del Convenio del siguiente modo:

- 1 | ***Toda Parte contratante podrá hacer llegar al depositario²⁵ una propuesta dirigida a modificar el presente Convenio. El depositario transmitirá dicha propuesta a las demás Partes contratantes. A solicitud de una Parte contratante, las Partes contratantes volverán a examinar las disposiciones del presente Convenio.***
- 2 | ***Las Partes contratantes adoptarán de común acuerdo las modificaciones del presente Convenio.***
- 3 | ***Las modificaciones entrarán en vigor el primer día del segundo mes siguiente a la fecha de presentación del último instrumento de ratificación, aprobación o aceptación.***

Asimismo, el artículo 142 del Convenio establece:

- 1 *Cuando se suscriban Convenios entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas con vistas a la realización de un espacio sin fronteras interiores, **las Partes contratantes acordarán las condiciones en las que las disposiciones del presente Convenio serán sustituidas o modificadas** en función de las disposiciones correspondientes de dichos Convenios.*

A tal efecto, las Partes contratantes tendrán en cuenta el hecho de que las disposiciones del presente Convenio pueden prever una cooperación más estrecha que la que resulta de las disposiciones de dichos Convenios.

Las disposiciones que sean contrarias a las acordadas entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas se adaptarán en cualquier caso.

- 2 *Las modificaciones del presente Convenio que las Partes contratantes consideren necesarias quedarán sujetas a ratificación, aprobación o aceptación. Lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 141 será aplicable, entendiéndose que las modificaciones no serán aplicables antes de la entrada en vigor de dichos convenios entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas.*

Pues bien, de lo anterior se deduce que, en caso de tomarse la decisión de suprimir el régimen especial aplicable a Ceuta y Melilla, entendemos que España habrá de presentar una propuesta al resto de Estados adheridos al Acuerdo Schengen en la que se hagan constar los términos de modificación del Convenio. **Teniendo en cuenta que la supresión propuesta podría encajar, a nuestro juicio, en la categoría de modificación sustancial de las condiciones existentes, la aprobación de esta medida requerirá del acuerdo del resto de las partes contratantes.** Además, a pesar de que, desde un punto de vista teórico, Ceuta y Melilla ya forman parte del Acuerdo Schengen, el régimen especial actualmente aplicable a estos enclaves supone que, en la práctica, estos territorios no están siendo objeto del sistema de flexibilización de control de fronteras interiores en los mismos términos que el resto de Estados miembros.

Por ello, dada la necesidad de garantizar unos criterios rigurosos y uniformes en la aplicación práctica del acervo de Schengen, con objeto de preservar un nivel elevado de confianza mutua entre los Estados miembros que lo forman, una vez que el Reino de España emita la propuesta de modificación del Convenio, el resto de Estados analizará la concurrencia de las condiciones que deben cumplirse para adherir a Ceuta y Melilla al área Schengen en términos de igualdad con el resto de Estados²⁶:

25/ El Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Acervo de Schengen tal como figura en el apartado 2 del artículo 1 de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999.

A

→ *Los países deben asumir la responsabilidad de controlar las fronteras exteriores de la Unión.*

B

→ *Deben aplicar un conjunto común de normas de Schengen, como los controles de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, así como la emisión uniforme de visados Schengen.*

C

→ *Garantizar un alto nivel de seguridad dentro del espacio Schengen: los Estados deben cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley en otros países del área y operar el Sistema de Información de Schengen (SIS).*

Así, con el objetivo de disponer de un mecanismo específico de evaluación y seguimiento que permita verificar las condiciones de aplicación del acervo Schengen, se crea el Reglamento 1053/2013²⁷.

El artículo 1, punto 1 del citado Reglamento, relativo a su objeto y ámbito de aplicación, especifica que dicho texto legal fue introducido en el ordenamiento con un doble objetivo:

A | ***Verificar la aplicación del acervo de Schengen en los Estados miembros a los que se aplica en su totalidad y en los Estados miembros a los que se aplica parcialmente, en virtud de los respectivos Protocolos anexos al TUE y al TFUE;***

B | ***Verificar que las condiciones necesarias para la aplicación de todas las partes pertinentes del acervo de Schengen se cumplen en aquellos Estados miembros en los que aún no se haya tomado una decisión del Consejo que declare que las disposiciones del acervo de Schengen se han de aplicar en su totalidad o en parte, salvo para aquellos Estados miembros cuya evaluación haya finalizado en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento.***

Esta verificación se realizará por medio de diferentes mecanismos:

A

→ *Evaluaciones, que podrán abarcar todos los aspectos del acervo de Schengen, incluida la aplicación efectiva por los Estados miembros de las medidas de acompañamiento en los ámbitos de las fronteras exteriores, la política de visados, el Sistema de Información de Schengen, la protección de datos, la cooperación policial, la cooperación judicial en materia penal y la ausencia de controles fronterizos en las fronteras interiores. Las evaluaciones podrán consistir en cuestionarios y en visitas in situ con o sin previo aviso.*

B

→ *Programa de evaluación plurianual por periodos de cinco años.*

C

→ *Programas de evaluación anual sobre la base de análisis de riesgos presentados por Frontex. Dicho análisis de riesgos tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la inmigración ilegal y las modificaciones importantes del entorno operativo en las fronteras exteriores, e incluirá recomendaciones sobre las prioridades para las evaluaciones del año siguiente.*

D

→ *Análisis de riesgos efectuados por órganos y organismos de la Unión distintos de Frontex.*

E

→ *Cuestionarios de cooperación entre los distintos Estados miembros.*

Una vez realizadas las evaluaciones pertinentes, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe exhaustivo sobre las evaluaciones realizadas. Dicho informe se publicará y contendrá información sobre las evaluaciones realizadas las conclusiones relativas a cada evaluación y el estado de aplicación de las medidas correctoras.

La Comisión remitirá dicho informe a los Parlamentos nacionales.

Por lo tanto, a través de dicho informe la Comisión confirmará al Reino de España el cumplimiento de las condiciones que permitan suprimir las condiciones especiales aplicables a los territorios de Ceuta y Melilla o, en caso contrario, especificará los defectos detectados y las medidas correctoras que deben ser introducidas para que tal solicitud de modificación pueda prosperar.

26/ «Schengen: ampliación del espacio europeo sin fronteras interiores», Noticias. Parlamento Europeo (23 de febrero de 2018 actualizado 4 de junio de 2020) [<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180216STO98008/schengen-ampliacion-del-espacio-europeo-sin-fronteras-interiores>]

27/ Reglamento 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998.

Procedimiento para incluir a Ceuta y Melilla en el espacio Schengen mediante la modificación las condiciones de adhesión de España al convenio de aplicación del acuerdo de Schengen

SOLICITUD DE ESPAÑA A LOS ESTADOS MIEMBROS

Análisis del cumplimiento de las condiciones

Realización de evaluaciones
(Aplicación del Reglamento 1053/2013)

LA COMISIÓN EUROPEA ELABORA UN INFORME DE EVALUACIÓN

Confirma el cumplimiento de las condiciones

PROCEDIMIENTO NO LEGISLATIVO ESPECIAL

**PROPUESTA DE DECISIÓN
DEL CONSEJO DE LA UE**

El Parlamento Europeo emite un dictamen
no vinculante para el Consejo de la UE

**APROBACIÓN EN EL CONSEJO
(POR UNANIMIDAD)**

ENTRADA EN VIGOR

Detalla los defectos detectados y las
medidas correctoras necesarias para que
la solicitud de modificación prospere

La Comisión Europea hace seguimiento
de la situación

2

Integración de Ceuta y Melilla al Territorio Aduanero de la Unión (TAU)

2.1 Régimen actual

2.1.1

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales pilares de la Unión Europea es asegurar la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros que la conforman. Para la consecución de este objetivo, se ha creado en el seno de la Unión un territorio interno libre de controles aduaneros en relación con el movimiento de mercancías, mediante el cual se adopta una única frontera frente a Estados terceros. Dicho espacio es conocido como Territorio Aduanero de la Unión (en adelante, TAU).

No obstante, la armonización de la regulación en materia de aduanas no ha alcanzado a la totalidad de los territorios de la Unión, existiendo en la actualidad territorios integrantes de los Estados miembros en los que no son de aplicación las normas comunitarias que permiten la circulación de mercancías sin aplicación de controles aduaneros. En la actualidad, en España, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no se encuentran incluidas en el TAU.

Sin embargo, estos no son los únicos territorios no incluidos en la armonización de la normativa aduanera, encontrando más excepciones, por ejemplo, en Alemania (Büdingen am Hochrhein y Heligoland) o en Italia (Livigno), sin perjuicio de aquellos territorios consideramos como «país o territorio de ultramar».

Tal y como veremos a continuación, la no integración de estos territorios en el TAU, tiene múltiples implicaciones, tanto teóricas como prácticas, destacando la consideración de dichos territorios como un tercer Estado a efectos aduaneros. Es decir, se aplicarán las mismas reglas –con carácter general– en materia aduanera en el comercio entre Ceuta y España que aquellas que son de aplicación en los intercambios de mercancía entre cualquier Estado no perteneciente a la Unión Europea y España.

Igualmente, cabe destacar que la no inclusión de estos territorios en el TAU suele llevar aparejada –aunque no necesariamente– la no inclusión en el ámbito territorial del IVA. Por lo tanto, es común que los territorios considerados como un tercer Estado a efectos aduaneros, hayan aprobado normativas de imposición indirectas que puedan no estar completamente armonizadas con el sistema IVA aplicable en la Unión Europea.

El derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros, así como aquellos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica dentro de la Unión Europea (en adelante, UE), constituye uno de los principios fundamentales establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).

Para hacer posible la libre circulación de mercancías, el Tratado de Roma de 1958 pretendía la eliminación de las barreras al comercio de bienes entre los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. Posteriormente, el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó el 31 de diciembre de 1992 como fecha límite para el establecimiento de un mercado interior, definido como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada».

Por tanto, desde el año 1993, fecha de implantación del Mercado Único Europeo, ya no existen fronteras físicas entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea, eliminándose las aduanas –y con ello los controles administrativos– entre los Estados miembros de la Unión.

La implantación del Mercado Único Europeo supuso la creación de una única frontera a efectos aduaneros entre cualquier Estado miembro y un tercer Estado. Igualmente, supuso la supresión de las restricciones cuantitativas y la aplicación de derechos arancelarios entre el comercio intracomunitario, así como el establecimiento de un arancel común frente a terceros países.

La norma aduanera, para adaptarse a la realidad del Mercado Único Europeo, incorpora el concepto de TAU, para hacer referencia a ese espacio geográfico en el que se permite la libre circulación de mercancías sin aplicación de controles aduaneros o la imposición de derechos arancelarios. Actualmente, dicho concepto se regula en el artículo 4 del Reglamento UE nº952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (en adelante, CAU). De acuerdo con lo dispuesto por el CAU, el TAU básicamente coincide con el territorio de la Unión Europea, con la salvedad de determinados territorios pertenecientes a la Unión que no han sido incluidos en el mismo. En concreto, en el caso de España, Ceuta y Melilla están excluidos del TAU y de la aplicación de la normativa aduanera comunitaria.

La no inclusión de los territorios de Ceuta y Melilla en el TAU trae causa del Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, del Acta relativo a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las adaptaciones de los Tratados (en adelante, «el Acta»), incluida en el Tratado relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica de fecha de 12 de junio de 1985.

Como consecuencia de lo anterior, las importaciones y exportaciones de mercancías realizadas en Ceuta y Melilla no se encuentran, por lo general, sujetas a disposiciones normativas de la Unión Europea, sino a las normas internas aprobadas por España, por lo que dichos territorios son considerados un tercer Estado a efectos aduaneros.

Como consecuencia de la remisión a la normativa interna, la Ley de 22 de diciembre de 1955 de bases sobre el régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla establece en su artículo primero, base tercera, la condición de Ceuta como territorio franco a efectos aduaneros²⁸.

→ *Base tercera. Todo el territorio español comprendido en los límites de los términos municipales de las ciudades y campo exterior circundante en la región de Ceuta y Melilla y sus dependencias de Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas, se declaran territorios francos a efectos aduaneros.*

En dichos territorios, comprendidas las ciudades y puertos respectivos, será libre la entrada, salida, tránsito y transbordo de mercancías, conforme a las Leyes y con el control de los servicios de Aduana.

También podrán realizarse libremente en los mismos todas las operaciones de transformación y clasificación completa e incompleta de primeras materias y artículos comerciales, propios o importados; producción, manufactura o fabricación con destino al consumo o a la exportación; así como a la cesión, compraventa, tráfico o reexportación de mercancías de todas clases, y en general toda clase de operaciones que no estén expresamente prohibidas en los puertos francos.

En los territorios francos de Ceuta y Melilla y sus dependencias no se exigirán los derechos establecidos para la Península por los Aranceles de Aduana, ni ningún otro de importación o exportación [...].

28/ Artículo 1.3 del Protocolo nº 2 del Acta: «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».

Con base en lo anterior, y de conformidad con lo establecido por el Acta, la condición de los términos municipales de Ceuta y Melilla y de sus dependencias como territorios francos a efectos aduaneros, implica que las importaciones de mercancías efectuadas en dichos territorios se encuentren exentas del pago de derechos arancelarios, tanto si las referidas mercancías se destinan a su consumo interior, a la exportación o a su utilización en labores de fabricación o transformación.

A pesar de la configuración de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla como un territorio franco a efectos aduaneros, no se impedía, de acuerdo con la legislación interna, la imposición de tributos a la producción y a la importación de bienes, que se estableció, inicialmente, mediante la aprobación del Arbitrio a la Entrada de Mercancías, conocido como «Aforo». Sin embargo, el artículo 6 Protocolo nº 2 del Acta dispuso la obligación de establecer una exención a los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente²⁹ a las mercancías con origen comunitario que fueran objeto de importación en el territorio de Ceuta y Melilla.

En consecuencia, para adaptar a normativa local a lo dispuesto en el acta de adhesión, se sustituyó el «Aforo» por el «Arbitrio sobre la producción y la importación», aprobado mediante la promulgación de la Ley 8/91 de 15 de marzo.

No obstante, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, tras la solicitud de cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, declaró la nulidad de dicho texto legal, en la medida en que resulta contrario al derecho comunitario la existencia de un arbitrio que discrimine a los productos importados frente a los productos propios³⁰, bien sea por el establecimiento de una exención expresa en favor de la producción propia, bien por una práctica administrativa que lleve a idéntico resultado.

Por lo tanto, en la actualidad, y con la supresión del Arbitrio impuesto por las ciudades de Ceuta y Melilla, la importación de productos de origen comunitario (y no comunitario) se encuentran libre de derechos arancelarios y de exacciones de efecto equivalente a la importación.

29/ Término acuñado en el derecho europeo para referirse a cualquier figura tributaria similar a otras que pueden obstaculizar la libre circulación de mercancías en el ámbito de la Unión Europea y que por ello están prohibidas.

30/ El «Arbitrio sobre la producción y la importación», si bien gravaba teóricamente las operaciones interiores, éstas podrían acabar quedando exentas, imponiendo un gravamen superior a las mercancías objeto de importación.

MERCADO ÚNICO
Y TERRITORIO ADUANERO
DE LA UNIÓN. ENCAJE
NORMATIVO DE LAS CIUDADES
AUTÓNOMAS DE CEUTA
Y MELILLA

El artículo 9 del Protocolo nº 2 del Acta establecía la obligación de adoptar, por parte del Consejo de la Comunidad Económica Europea, normas en materia de origen para regular los intercambios de mercancías entre el término municipal de Ceuta y Melilla, y los territorios incluidos en el TAU.

El establecimiento de las normas para la obtención del origen Ceuta y Melilla son de gran trascendencia, en la medida en que artículo 2 del Protocolo nº 2 del Acta establece la exención a la importación en la Comunidad de productos con origen aduanero de Ceuta.

En aplicación de lo anterior, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 570/86 del Consejo de 24 de febrero de 1986 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa aplicables a los intercambios entre el territorio aduanero de la Comunidad, Ceuta y Melilla y las Islas Canarias, que fue posteriormente derogado por el Reglamento (CEE) nº 1135/88 del Consejo de 7 de marzo de 1988.

A modo de introducción, debe destacarse que la Comunidad Europea dispone de dos tipos de normas para la determinación del origen aduanero de las mercancías, (i) las normas no preferenciales, establecidas en el CAU y (ii) las normas preferenciales, establecidas, con carácter general, en los acuerdos de libre comercio. No obstante, en el caso de Ceuta y Melilla, las normas para la obtención del origen Ceuta y Melilla de las mercancías, son normas de origen preferencial, en la medida en que otorgarán un mejor tratamiento a efectos aduaneros a la importación de dichos productos en la Unión Europea.

El establecimiento de normas para la obtención de origen preferencial en estos territorios supuso un beneficio para aquellos productos que hubieran adquirido dicha condición, en la medida en que se permitía la importación de este tipo de productos en el TAU con exención de derechos arancelarios. Además, dicha exención no se encontraba limitada por la aplicación de contingentes arancelarios lo que hace que aplique respecto de la totalidad de los productos con origen Ceuta y Melilla (salvo determinados productos de la pesca y conservas de sardinas). Sin embargo, ello no implica que los productos que adquieran origen de Ceuta, en el momento de su introducción en el territorio de la Comunidad, no se pudieran ver sometidos a cupos o contingentes que se encuentren vigentes en dicho momento, ya que a efectos aduaneros Ceuta y Melilla son considerados un tercer Estado.

A pesar del beneficio que supone la aplicación de exenciones de derechos arancelarios a la importación en el TAU de los bienes con esta condición, dicho reglamento establecía como procedimientos para la obtención del origen medidas muy restrictivas³¹, que en la práctica supusieron una aplicación efectiva prácticamente nula³². Estas limitaciones en las normas de obtención del origen restaban competitividad a la ciudad, en especial frente a aquellos Estados con los que la Unión Europea formalizaba tratados de libre comercio con unas normas de obtención del origen preferencial más flexibles.

Como consecuencia de lo anterior, el 23 de enero de 2001 entró en vigor el 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 aplicables a los intercambios entre el territorio aduanero de la Comunidad y Ceuta y Melilla (en adelante, Reglamento 82/2001), que ha derogado la normativa previa al respecto.

De acuerdo con el Capítulo II de la nueva normativa, tendrán origen de las mercancías ceutí o melillense:

A

→ *Los productos enteramente **obtenidos en Ceuta y Melilla**;*

B

→ *Los productos obtenidos en Ceuta o Melilla que contengan materias que no hayan sido enteramente obtenidas allí, siempre que dichas materias hayan sido **objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en Ceuta y Melilla**.*

C

→ *Los productos con origen Ceuta o Melilla que sean objeto de **transformación o elaboración insuficiente en Ceuta y Melilla**.*

D

→ *Los productos cuyo proceso de **elaboración o transformación del producto concluya en Ceuta y Melilla**, siempre que el mismo proceda de un país con el que se permita la **acumulación del origen**.*

A continuación, con el fin de dotar de mayor practicidad al presente informe –permitiendo entender la trascendencia de las operaciones que debe efectuar cualquier operador económico en dicho territorio para poder aplicar un origen preferencial en el intercambio de mercancía ceutí con los países de la Unión–, se exponen las características de cada uno de los procedimientos de obtención del origen Ceuta y Melilla de las mercancías.

31/ Se preveían como métodos para la obtención del origen aduanero Ceuta (i) los productos enteramente obtenidos y (ii) los productos objeto de una elaboración suficiente, que era de aplicación en aquellos casos en que el producto obtenido se clasifica en una partida arancelaria diferente de aquellos productos empleados para su fabricación.

32/ Morón Pérez, M.C. (2006). «El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro», *Crónica tributaria* 121, 59-96.

- 1 | **Producto enteramente obtenido**
Son productos que se encuentran enteramente obtenidos en territorio de Ceuta y Melilla (e. g., materias primas, recursos agrícolas, etc) o que han sido fabricados a partir de productos que han sido enteramente obtenidos en dichos territorios.

- 2 | **Transformación suficiente**
El artículo 6, apartado primero, del Reglamento 82/2001 prevé que un producto elaborado en Ceuta y Melilla que contenga materias primas no originarias de Ceuta y Melilla se considere suficientemente transformado o elaborado y, en consecuencia, adquiera el origen Ceuta y Melilla, si reúne las condiciones establecidas en el Anexo B del Reglamento.

El Anexo B «lista de elaboraciones o transformaciones a aplicar en las materias no originarias para que el producto transformado pueda obtener carácter originario», prevé las reglas concretas que deben cumplirse para que un determinado producto transformado o elaborado en Ceuta y Melilla pueda considerarse como origen de Ceuta y Melilla.

Estas reglas difieren sustancialmente en función del producto concreto que se transforme o elabore, de modo que la condición de producto originario debe analizarse de forma individualizada para cada tipología de producto, proceso e industria.

- 3 | **Transformación insuficiente**
A contrario sensu de lo dispuesto en el apartado anterior, se establece un listado de elaboraciones y transformaciones que no confieren el origen de Ceuta y Melilla o de la Comunidad. Este precepto permite el mantenimiento del origen de las mercancías (ya sea Ceuta, Melilla, o de un Estado Miembro) en caso de que no se realicen operaciones de suficiente entidad como para modificar la condición o naturaleza del producto (e. g., operaciones de mantenimiento, colocaciones de marcadores, etc.)

- 4 | **Acumulación de origen**
En líneas generales esta regla de origen es una técnica que consiste en computar como bienes con origen Ceuta o Melilla, aquellos bienes que, teniendo un origen aduanero de otros países, se realice en aquel territorio determinadas operaciones de transformación o elaboración que no puedan considerarse como «transformación suficiente» ni como «transformación insuficiente».

El Reglamento 82/2001 prevé un método adicional de asignación del origen preferencial Ceuta o Melilla que se basa en reglas de acumulación que, en general, permiten la obtención del origen Ceuta o Melilla de un producto si en su elaboración se han utilizado productos originarios de Ceuta o Melilla, de la Comunidad o

de cualquier otro país que haya celebrado un acuerdo con la Comunidad donde se incluyan previsiones especiales sobre Ceuta y Melilla por razón del origen. De esta forma, aplicando sistemas de acumulación bilaterales, plenos o diagonales, se permite la utilización de materias originarias de estos territorios como si se tratase de productos de origen Ceuta o Melilla.

No se incluyen a efectos de la acumulación aquellos países con los que la Comunidad ha celebrado acuerdos preferenciales de carácter no recíproco y/o cuyo protocolo sobre normas de origen no incluya disposiciones especiales para Ceuta y Melilla.

Por otra parte, el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (en adelante, RECAU) establece, en su artículo 112, que se aplicarán las normas de origen previstas en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (en adelante, SPG) de la Unión para determinar si un producto puede considerarse originario de Ceuta o Melilla cuando se exporte a un país beneficiario del SPG a efectos de la acumulación bilateral.

De este modo, las previsiones normativas a efectos de origen aplicables a los países de la Unión en el marco del SPG también serían de aplicación a Ceuta y Melilla.

2.1.2.2 Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación

Cabe realizar una breve mención al régimen actual de imposición indirecta, tanto en el territorio español incluido en el TAU, como en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; siendo de aplicación el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) y el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (en adelante, IPSI), respectivamente.

El IVA es un impuesto armonizado en la UE respecto de los principios y principales normas estructurales que configuran el funcionamiento del impuesto (no existe armonización, por ejemplo, en materia de tipos impositivos o determinadas exenciones). Dicha armonización, tiene como objetivo, en el marco del Mercado Único Comunitario, evitar distorsiones en la competencia entre los Estados miembro, facilitar el tráfico comunitario de mercancías y servicios, y asegurar una tributación indirecta equilibrada en la totalidad del territorio de aplicación del Impuesto.

Con ese objetivo se han implementado una serie de mecanismos que simplifican la declaración de las operaciones en las que intervienen empresarios (o incluso consumidores) que se encuentran establecidos en diferentes Estados miembros, con la finalidad de que la tributación de dichas actividades no difiera en función del lugar de realización de la operación. Es decir, se pretende que una operación tenga la misma carga tributaria que si se hubiera realizado únicamente entre partes localizadas dentro del mismo Estado miembro.

Para ello, y abreviando este punto al extremo por no ser el objeto del presente informe, se establecen una serie de mecanismos, a modo de exenciones o inversión de la condición de sujeto responsable del impuesto, que permiten eliminar el impacto financiero provocado por el ingreso del IVA en las operaciones intracomunitarias, siempre que los sujetos pasivos del impuesto tengan pleno derecho a la deducción del mismo.

No obstante, el ámbito territorial del IVA no coincide necesariamente con el TAU, ni con el territorio de un Estado miembro. En España el IVA no es de aplicación en Canarias (que sí está incluido en el TAU), ni en Ceuta ni en Melilla.

Por tanto, a diferencia de lo que ocurre en caso de operaciones efectuadas dentro de los territorios de España incluidos en el ámbito territorial del IVA (lo que podríamos denominar, operaciones domésticas), o incluso en caso de operaciones entre distintos Estados miembros en los que el IVA es de aplicación; en caso de que se efectúen operaciones entre Península y Ceuta o Melilla, deberá atenderse a las especificidades establecidas por las normas de IVA e IPSI.

El IPSI se configura técnicamente –en determinados aspectos– a partir de la normativa reguladora del IVA, siendo de aplicación obligatoria. En este sentido, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, realiza una remisión expresa a la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, “ley de IVA”) respecto de aspectos principales de la configuración del impuesto (como puede ser: delimitación del concepto de empre-

sario o profesional, reglas de localización, normas relativas a la repercusión del impuesto, etc).

Sin embargo, a pesar de la aparente similitud entre ambas normas, existen grandes diferencias estructurales y respecto al ámbito territorial de aplicación que tienen gran incidencia práctica en relación a lo que aquí interesa.

En primer lugar, desde el punto de vista del IVA, en aquellas operaciones que supongan un movimiento de bienes desde Península a Ceuta o Melilla, tendremos una operación de exportación, independientemente de que Ceuta se encuentre o no incluido en el TAU (mismo sistema que en Canarias, a pesar de que éste se encuentra incluido en el TAU). Paralelamente, en territorio ceutí, de acuerdo con la norma de IPSI, realizaremos una operación de importación. La calificación de estas operaciones como de exportación e importación, respectivamente, tiene gran incidencia práctica, en la medida en que deben implantarse procedimientos en Ceuta y Melilla para controlar la llegada de mercancía a las Ciudades Autónomas. La condición de la ciudad como territorio franco, no impide la aplicación de medidas de control aduaneras y paraduaneras, así como la necesidad de liquidar el IPSI a la importación sobre los productos que entren en dicho territorio.

En segundo lugar, y en relación con las diferencias estructurales, el IPSI –limitándonos únicamente a las entregas de bienes– es un impuesto monofásico que sólo hace nacer la obligación tributaria cuando dicha entrega es realizada por el fabricante o productor. Esto implica que el IPSI no es deducible respecto de las entregas sujetas al impuesto, siendo perceptiva la repercusión jurídica de la totalidad del mismo, que incrementará el precio de las mercancías.

No obstante, en el supuesto de importaciones de bienes, el IPSI a la importación liquidado por la Aduana será deducible cuando aquella sea realizada por un fabricante o productor, o bien, cuando dichos bienes importados tengan como destino una posterior exportación.

Finalmente, a diferencia de lo que ocurre en el tráfico intracomunitario de mercancías, cuya base imponible está generalmente constituida por el importe de la operación (atendiendo a las reglas específicas de determinación de la Base Imponible a efectos de IVA), en el caso de operaciones de importación, en el IPSI se realiza una remisión a la normativa aduanera comunitaria para la determinación de la Base Imponible a la importación. Cabe destacar que la aplicación de los métodos de valoración aduanera establecidos por el CAU podría dificultar la correcta declaración de las operaciones de importación (debido a la complejidad técnica de la norma), así como obstaculizar determinadas operaciones realizadas entre partes vinculadas.

2.1.2

MERCADO ÚNICO
Y TERRITORIO ADUANERO
DE LA UNIÓN. ENCAJE
NORMATIVO DE LAS CIUDADES
AUTÓNOMAS DE CEUTA
Y MELILLA

2.1.2.3 Procedimientos seguidos por la Aduana de Ceuta para el control a la importación y liquidación del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación

El Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios (en adelante, «Reglamento (UE) 2017/625»), en su anexo I, recoge la relación de territorios en los que se consideran de aplicación las reglas contenidas en el Reglamento relativas a la introducción o importación de las mercancías procedentes del exterior y entre los que figura el territorio del Reino de España, excepto Ceuta y Melilla.

Eso significa que las disposiciones sobre los controles oficiales del Reglamento (UE) 2017/625 y su normativa de desarrollo, no son de aplicación a las mercancías que se introducen o importan en ambas Ciudades Autónomas procedentes de países terceros, pero sí a las mercancías que entran en cualquiera de los territorios enumerados en el Anexo I del referido Reglamento procedentes de Ceuta o Melilla.

Por otra parte, la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 20 de enero de 1994, por la que se fijan modalidades de control sanitario a productos de comercio exterior destinados a uso y consumo humano y los recintos aduaneros habilitados para su realización (en adelante, «la Orden»), recoge en su anexo I, actualizado mediante la Resolución de 5 de marzo de 2020, que las mercancías destinadas al uso o consumo humano introducidas o importadas en el territorio de Ceuta y Melilla quedarán sometidas a controles sanitarios (controles oficiales) equivalentes a los que se realizan en el resto del territorio nacional cuando dichas mercancías se introducen o importan en el territorio de la Unión.

Asimismo, en el Anexo II de la Orden, modificado mediante la Resolución de 10 de julio de 2017, recoge la relación de recintos aduaneros habilitados (RAH) existentes en ambas ciudades autónomas.

Los tipos de controles que se establecen en la citada orden serán (i) control documental, (ii) control de identidad y (iii) control físico de la mercancía. El primero de ellos se realizará de forma sistemática sobre aquellos productos importados que se encuentren incluidos en el Anexo I de la Orden. Una vez realizado el control documental, se podrá someter a la partida en cuestión a los subsiguientes controles de identidad y físicos, determinando la frecuencia de éstos en función de potencial riesgo sanitarios de los productos.

A estos efectos, la Circular IM/1/2020 de Procedimientos de control sanitario sobre las mercancías destinadas o procedentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla establece las disposiciones aplicables respecto del procedimiento para efectuar los controles sanitarios de las partidas de las diferentes mercancías de uso o consumo humano que son objeto de control, por parte de los servicios de Sanidad Exterior, cuando éstas se pretenden importar en Ceuta y Melilla procedentes de terceros Estados.

En concreto, se establecen diferentes procedimientos para la realización de controles sobre productos destinados al uso o consumo humano, en función de si la mercancía es objeto de importación en Ceuta o Melilla.

1 **Importación de los productos para consumo humano en Ceuta**

En primer lugar, debemos tener en cuenta que las condiciones aplicables a los controles que se efectúan en la entrada de la mercancía en Ceuta pueden diferir atendiendo a la vía empleada para la introducción de las mercancías. Para ello, es preciso determinar que la ciudad autónoma de Ceuta cuenta con 2 RAH, situados en el puerto de Ceuta y en el Tarajal.

En segundo lugar, cuando las mercancías se introduzcan por carretera, se realizarán controles sanitarios en la frontera establecida con Marruecos. Dichos controles se realizarán en el RAH del Tarajal.

Por otro lado, cuando los bienes se introduzcan por vía marítima, deberán respetarse los plazos previstos en el Reglamento (UE) 2019/2124, por el que se completa el citado Reglamento (UE) 2017/625. Es decir, cuando la mercancía se introduzca por vía marítima (procedente tanto de países de la UE, como de terceros Estados) se pretende la realización de asegurar unos procedimientos ágiles y equivalentes a los efectuados en el resto de Estados miembros. En concreto, se permitirá:

A

→ *La realización de controles en las instalaciones específicas del Puerto de Ceuta.*

B

→ *La realización de controles en el puesto de control fronterizo donde se produzca el transbordo de los productos antes de enviarse a Ceuta.*

Finalmente, cabe indicar que los procedimientos anteriores no serán de aplicación a los productos destinados a uso o consumo humano que no tengan valor comercial por no estar destinados a su comercialización, en la medida en que cumplan con las disposiciones relativas a los regímenes de viajeros o de envíos personales.

2 **Importación de los productos para consumo humano en Melilla**

En el caso de Melilla, en la medida que el RAH del Puerto de Melilla no cuenta con instalaciones adecuadas para llevar a cabo los controles sobre los productos de origen animal, los controles de identidad y físicos deberán llevarse a cabo en el puesto de control fronterizo donde se produzca el transbordo de los productos antes de enviarse a Melilla.

Al igual que lo dispuesto para el caso de Ceuta, los procedimientos anteriores no serán de aplicación a aquellos productos destinados a uso o consumo humano, que no tengan valor comercial por no estar destinados a su comercialización, en la medida en que cumplan con las disposiciones relativas a los regímenes de viajeros o de envíos personales.

2.1.2

MERCADO ÚNICO
Y TERRITORIO ADUANERO
DE LA UNIÓN. ENCAJE
NORMATIVO DE LAS CIUDADES
AUTÓNOMAS DE CEUTA
Y MELILLA

2.1.2.4 Consecuencias de las operaciones de fabricación o transformación de bienes en aplicación de las reglas de tributación indirecta derivada de la regulación normativa actual

La aprobación de las normas de origen Ceuta y Melilla de las mercancías y la exención a la importación de estos productos en la Unión Europea, supone en la actualidad, la implementación de un marco atractivo para la inversión en las ciudades de Ceuta y Melilla, habida cuenta de la potencial ventaja competitiva que ofrece la legislación ceutí frente a los Estados Miembro cuya materia prima deba de ser importada.

Tal y como se ha indicado previamente, la condición de Ceuta y Melilla como un territorio franco supone la ausencia de aranceles en la importación de cualquier tipo de producto. Adicionalmente, la realización de procedimientos de transformación o fabricación que den lugar a la obtención de bienes con origen aduanero Ceuta y Melilla, supone la aplicación de tratamiento arancelario preferencial en su posterior importación en la UE.

Con el fin de comprobar la efectividad de los mecanismos implementados en la ciudad de Ceuta y Melilla para su configuración como una zona franca aduanera, con la finalidad de impulsar la actividad económica en la región, vamos a analizar la carga tributaria que, con carácter general, se soportaría **dentro del TAU** (por ser el régimen de tributación que se pretendería aplicar), dependiendo de si los bienes adquiridos son producidos en el TAU a partir de bienes originarios o no originarios, importados desde un tercer Estado o producido en Ceuta y Melilla:

A

→ *Un bien producido en el TAU, a través de materia originaria del TAU, va a estar sometido únicamente al pago del IVA, que, atendiendo a las circunstancias individuales de cada empresario o profesional, podría ser deducible.*

B

→ *En caso de que la materia prima empleada para la producción de un determinado bien sea importada en la UE, deberán abonarse los correspondientes aranceles (en caso de que para el bien objeto de importación se hubieran aprobado la imposición de derechos aduaneros). Dichos aranceles, se adicionarán al IVA a la importación, incrementando la cuota de IVA resultante. Sin embargo, con carácter general, el IVA será deducible para el importador, por lo que el gasto real corresponderá con el importe abonado en concepto de aranceles ya que estos no son recuperables.*

Debe tenerse en cuenta que la imposición de aranceles se encuentra supeditada a (i) la clasificación arancelaria de la mercancía, (ii) el origen de la misma y (iii) la existencia de tratados de libre comercio que pueden imponer medidas de origen preferencial (de forma similar al caso de Ceuta y Melilla) que reduzcan o eliminen la imposición de aranceles para productos con origen de los países firmantes de dichos tratados.

Por tanto, podría darse el supuesto de que resultara la misma carga tributaria en la importación de productos con origen Ceuta o Melilla o con origen de un Estado con el que la UE hubiere firmado un acuerdo de libre comercio.

C

→ *En caso de que los bienes se hubieran fabricado en un tercer Estado, estos estarían sometidos a los impuestos indirectos de dicho estado de fabricación. Posteriormente, para la importación de estos en el TAU son de aplicación nuestros comentarios del punto anterior; i. e., habrá que analizar si procede la imposición de aranceles a la importación y, en su caso, adicionarlos al IVA a la importación.*

D

→ *En caso de que la materia prima sea importada en Ceuta y Melilla, dicha operación se encuentra no sujeta a la imposición de aranceles, en la medida en que Ceuta y Melilla son territorio franco a efectos aduaneros, con independencia del origen de las mercancías objeto de importación. Por otro lado, sí procede liquidar el IPSI a la importación, que sería en principio deducible para los fabricantes o productores, atendiendo a las circunstancias específicas de cada operador económico.*

La aplicación de procedimientos de transformación o fabricación en Ceuta y Melilla sobre la materia prima objeto de importación podrá otorgar a las mercancías resultantes de estos procesos, la condición de mercancías originarias en Ceuta y Melilla a efectos aduaneros. Posteriormente, su importación en cualquier Estado miembro del TAU no se encontrará sujeta a derechos arancelarios. No obstante, sí procede la liquidación de IVA a la importación, que será en principio deducible, atendiendo a las circunstancias específicas de cada operador económico.

Es decir, la configuración actual del sistema de imposición indirecta en Ceuta y Melilla supone que la carga tributaria que soporta un operador económico establecido en Ceuta o Melilla, que se encarga de la realización de operaciones de transformación o fabricación para la obtención de productos destinados a la venta después de la importación, soporte similar carga tributaria que soportarían sus homónimos establecidos dentro del TAU en caso de la transformación de productos realizada sobre productos enteramente obtenidos en la Unión (con la singularidad del IPSI y sus particularidades en materia de deducibilidad).

No obstante, en caso de que para la transformación o fabricación de productos se requiriese la importación de materia prima en los países de la Unión, el sistema actual de Ceuta y Melilla podría otorgar determinadas ventajas competitivas, en la medida en que la importación de dicha materia prima no se encontraría sujeta a la imposición de aranceles no recuperables o a la política comercial de la UE y su posterior venta a países del TAU se vería exenta de la imposición de aranceles por aplicación de los beneficios asociados al origen preferencial.

Sin embargo, esta potencial ventaja queda supeditada a los tratados de libre comercio firmados por la Unión Europea, que podrían otorgar un tratamiento arancelario preferencial a productos con origen en Estados terceros, que por diversos condicionantes económicos u operativos podrían resultar más atractivos que Ceuta y Melilla.

En este sentido, debe tenerse muy presente el acuerdo de libre comercio firmado por la Unión Europea y el Reino de Marruecos (que aquí mencionamos por su cercanía geográfica), que además de eliminar los aranceles a la importación en aquellas mercancías originarias de dichos territorios, establece expresamente la norma de «transporte directo» para la aplicación de los beneficios de origen preferencial. Dicha regla, como su propio nombre indica, requiere que los bienes objeto de importación sean directamente expedidos/entregados desde Marruecos, eliminando así de la ecuación la participación de la ciudad de Ceuta y Melilla en la cadena de suministro.

Finalmente, cabe recordar que la obtención de ventajas en territorio ceutí derivada de las normas de origen preferencial está limitada a aquellos productos que sean objeto de fabricación o transformación en Ceuta y Melilla y cumplan con las reglas establecidas por el Reglamento 82/2001. Por tanto, dichas ventajas no sirven para el establecimiento de Ceuta y Melilla como intermediario en la cadena de suministro de productos terminados, en la medida en que, no siendo objeto de operaciones de transformación o fabricación, su posterior importación en el TAU se encontrará, en su caso, sometida a la imposición de aranceles.

Igualmente, parece lógico que las ventajas descritas sean en mayor medida relevantes en función del volumen del comercio exterior que Ceuta y Melilla asuman respecto de la totalidad de importaciones sujetas a aranceles en España.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el volumen de operaciones de importación y exportación (incluyendo operaciones con otros Estados miembro) en Ceuta únicamente supone un 0,04% y un 0,006%, respectivamente, respecto de la totalidad de importaciones y exportaciones realizadas en España³³, parece que estas medidas tendrían un impacto limitado. Respecto de Melilla, debe tenerse en cuenta que el volumen de mercancía destinada al comercio exterior es incluso menor.

Este análisis debe verse matizado, en la medida en que los datos facilitados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo no incluyen las operaciones realizadas entre Ceuta y Melilla y España, que podrían igualmente verse favorecidas por la aplicación de las normas de origen preferencial.

Sin embargo, tal y como se ha manifestado con anterioridad, el 80% de los bienes objeto de importación en estos territorios se destinan a su consumo en territorio marroquí, por lo que no se ven –a priori– sometidos a procesos de transformación o fabricación, lo que confirmaría el escaso impacto que en la práctica tienen estas medidas de origen preferencial.

2.1.3

CONCLUSIONES DEL RÉGIMEN ACTUAL

A

→ *De acuerdo con lo dispuesto por la Ley de 22 de diciembre de 1955 de Bases sobre el Régimen Económico y Financiero de Ceuta y Melilla, y de conformidad con el protocolo nº 2 del Acta relativo a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las adaptaciones de los Tratados de la Comunidad Económico Europea, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se configuran como un territorio franco. En consecuencia, la importación de productos en Ceuta y Melilla, con independencia del origen y del estatus de la mercancía, no se encuentra sujeta a derechos arancelarios.*

B

→ *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, establece la aplicación del IPSI a la importación de productos en Ceuta y Melilla. No obstante, con carácter general, y siempre que la importación de dicha mercancía se realice para la producción o elaboración de bienes muebles corporales, el IPSI será deducible, no suponiendo un coste, sin perjuicio del efecto financiero negativo que pudiera originar (mitigable mediante mecanismos de diferimiento del pago del IPSI a la importación).*

³³/ En concreto y de acuerdo con la información facilitada por el Subdirector General Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria., el importe total de las exportaciones realizadas por Ceuta en el año 2019 asciende a 14,4 millones de euros, mientras que el importe de las operaciones de importación asciende a 113,9 millones de euros en el año 2019.

C

→ *Los productos que tengan origen Ceuta y Melilla con base en lo dispuesto en el Reglamento 82/2001, que sean objeto de importación en territorio incluido en el TAU, no se encontrarán sujetos a derechos de importación.*

D

→ *La exención de derechos arancelarios mencionada en la conclusión anterior otorga una potencial ventaja competitiva a los operadores establecidos en Ceuta y Melilla respecto de la fabricación de productos realizada por productores situados en el TAU cuya materia prima deba ser objeto de importación y ésta se encuentre sujeta a derechos arancelarios. Sin embargo, dicha ventaja se está supeditada a la celebración de Acuerdos de Libre Comercio por la Unión Europea con Estados terceros y a posibles circunstancias extraduaneras más atractivas para la inversión. Adicionalmente, de los datos económicos analizados, en la práctica esa ventaja teórica no está resultando determinante de acuerdo con los volúmenes de datos de operaciones de comercio exterior.*

E

→ *La aplicación en estas ciudades autónomas del IPSI en lugar del IVA, dificulta el tráfico de mercancías entre ese territorio y los territorios de la UE en los que el IVA es de aplicación, en la medida en que debe procederse a la realización de controles aduaneros para la liquidación del impuesto por parte de la Administración.*

2.2 Impacto de la medida

2.2.1 TRIBUTACIÓN INDIRECTA DE ACUERDO CON LA NORMATIVA ACTUAL

IMPACTO DE LA TRIBUTACIÓN INDIRECTA DE ACUERDO CON LA NORMATIVA ACTUAL

MOVIMIENTO DE MERCANCÍAS

<i>ORIGEN</i>		<i>DESTINO</i>
3º Estado	Producto terminado para consumo*	Ceuta/Melilla
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*	3º Estado
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*	Estado miembro
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*	Consumidor Ceuta/Melilla
3º Estado	Materia prima. Procesos de transformación	Ceuta/Melilla
Ceuta/Melilla	Materia prima. Procesos de transformación	3º Estado
Ceuta/Melilla	Materia prima. Procesos de transformación	Estado miembro
Ceuta/Melilla	Materia prima. Procesos de transformación	Consumidor Ceuta/Melilla
Estado Miembro	Producto terminado para consumo*	Ceuta/Melilla
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*	3º Estado
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*	Estado miembro
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*	Consumidor Ceuta/Melilla
Estado Miembro	Materia prima. Procesos de transformación	Ceuta/Melilla
Ceuta/Melilla	Materia prima. Procesos de transformación	3º Estado
Ceuta/Melilla	Materia prima. Procesos de transformación	Estado miembro
Ceuta/Melilla	Materia prima. Procesos de transformación	Consumidor Ceuta/Melilla

**Sin ser sometidos a operaciones de transformación o elaboración en Ceuta.*

**2 Aplicación de controles aduaneros y para-aduaneros en el territorio de destino.*

**3 Deberá atenderse a lo dispuesto por los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por la UE que contengan normas de origen preferencial aplicables en Ceuta.*

**4 Deberá atenderse a lo dispuesto por los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por la UE que contengan normas de origen preferencial aplicables en la UE.*

ADUANAS	IPSI/IVA
Importación sin aranceles*2	Importación, deducible en caso de posterior exportación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles *2	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el Estado Miembro sujeta, en su caso, a aranceles*2.	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final. Incremento del precio.
Importación sin aranceles*2	Importación, deducible en caso de uso para procesos productivos o de fabricación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles*2*3	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Exención de aranceles en la importación en el Estado miembro*2	Exportación exenta. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final. Incremento del precio por parte del fabricante
Importación sin aranceles*2	Importación. Deducible en función de la actividad o posterior exportación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles*4	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Posible imposición de aranceles Estado miembro de destino (sin perjuicio de origen o retorno).	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final por parte del importador Incremento del precio.
Importación sin aranceles*2	Importación, deducible en caso de uso para procesos productivos o de fabricación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles*3	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Exención de aranceles en la importación en el Estado miembro*2.	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final por parte del fabricante. Incremento del precio.

IMPACTO DE LA TRIBUTACIÓN INDIRECTA CON LA INCLUSIÓN DE CEUTA EN EL TAU***MOVIMIENTO DE MERCANCÍAS**

<i>ORIGEN</i>		<i>DESTINO</i>
3º Estado	Producto terminado para consumo*2	Ceuta/Melilla
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*2	3º Estado
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*2	Estado miembro
Ceuta/Melilla	Producto terminado para consumo*2	Consumidor Ceuta/Melilla
3º Estado	Materia prima. Procesos de transformación	Ceuta
Ceuta	Materia prima. Procesos de transformación	3º Estado
Ceuta	Materia prima. Procesos de transformación	Estado miembro
Ceuta	Materia prima. Procesos de transformación	Consumidor Ceuta
Estado Miembro	Producto terminado para consumo*2	Ceuta
Ceuta	Producto terminado para consumo*2	3º Estado
Ceuta	Producto terminado para consumo*2	Estado miembro
Ceuta	Producto terminado para consumo*2	Consumidor Ceuta
Estado Miembro	Materia prima. Procesos de transformación	Ceuta
Ceuta	Materia prima. Procesos de transformación	3º Estado
Ceuta	Materia prima. Procesos de transformación	Estado miembro
Ceuta	Materia prima. Procesos de transformación	Consumidor Ceuta

*Se mantiene la configuración actual del IPSI.

*2Sin ser sometidos a operaciones de transformación o elaboración en Ceuta.

ADUANAS	IPSI/IVA
Importación sujeta, en su caso, a aranceles*3*4	Importación, deducible en caso de posterior exportación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles.	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No hay consecuencias a efectos materiales en forma de aranceles u otras medidas	Exportación exenta, genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final por parte del importador. Incremento del precio.
Importación sujeta, en su caso, a aranceles*3*4	Importación, deducible en caso de uso para procesos productivos o de fabricación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles*3*4	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No hay consecuencias a efectos materiales en forma de aranceles u otras medidas	Exportación exenta. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final por parte del importador. Incremento del precio.
No hay consecuencias a efectos materiales en forma de aranceles u otras medidas	Importación. Deducible en función de la actividad o posterior exportación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles*3*4	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación
No hay una operación desde el punto de vista de aduanas.	Exportación exenta. Genera derecho a deducir el IPSI soportado en la importación. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final. Incremento del precio.
No hay consecuencias a efectos materiales en forma de aranceles u otras medidas	Importación, deducible en caso de uso para procesos productivos o de fabricación.
No tiene incidencia en Ceuta/Melilla. Importación en el 3º Estado sujeta, en su caso, a aranceles*3*4	Exportación exenta.
No hay consecuencias a efectos materiales en forma de aranceles u otras medidas	Exportación exenta. Importación IVA.
N/A	Se repercute IPSI en la entrega al intermediario o al consumidor final. Incremento del precio.

*3 Deberá atenderse a lo dispuesto por los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por la UE.

*4 Aplicación de controles aduaneros y para-aduaneros en el territorio de destino.

2.3 Ventajas e inconvenientes

La introducción de Ceuta y Melilla en el TAU tiene numerosas consecuencias, cuyo efecto positivo o negativo debe medirse atendiendo a determinados elementos, como puede ser la condición de empresario o consumidor de un producto, los niveles de protección aplicables sobre la mercancía objeto de importación, dificultad en la tramitación de procedimientos aduaneros, etc.

No es posible realizar un estudio individualizado atendiendo a cada una de las cadenas de suministro que los operadores económicos hayan implementado en las ciudades autónomas. Por ello, en el presente apartado trataremos de ofrecer una visión global de cuáles serían los efectos positivos y negativos para un rango amplio de operadores económicos en relación con la entrada de Ceuta y Melilla en el TAU.

2.3.1

VENTAJAS

A

→ *La introducción de Ceuta y Melilla en el TAU no implica, necesariamente, la aplicación automática de las directivas del IVA e Impuestos Especiales en este territorio.*

Por lo tanto, Ceuta y Melilla podrían tener la capacidad de mantener su soberanía fiscal respecto de la normativa local en materia de tributación indirecta.

B

→ *Los operadores económicos y los consumidores se verían beneficiados de una mayor agilidad en el movimiento de las mercancías entre Ceuta, Melilla y los Estados miembros y con la península de forma singular. Con la introducción de Ceuta y Melilla en el TAU se verían suprimidos los controles para-aduaneros (e. g., controles de sanidad exterior) en el comercio de bienes entre estos territorios.*

Sin embargo, los procedimientos aduaneros para la liquidación del IVA/IPSI a la importación quedarían supeditados a la decisión que se adopte respecto de la aplicación del IPSI en Ceuta y Melilla. En principio, y manteniendo el statu quo actual del IPSI, el intercambio de mercancías se vería agilizado únicamente respecto a controles para-aduaneros, sin perjuicio de que las aduanas de Ceuta y Melilla o del Estado miembro de importación tuvieran que proceder a liquidar el IVA/IPSI a la importación.

C

→ *Adicionalmente a lo indicado en el punto anterior, se incrementarían los controles parauaneros aplicables en Ceuta y Melilla respecto de la mercancía importada desde un Estado tercero que no esté destinada al uso o consumo humano. Esto revierte en una mayor protección del consumidor.*

D

→ *Sin perjuicio de que las normas de origen específicas de las ciudades autónomas se vean suprimidas respecto del comercio con los Estados miembro, serían de aplicación la totalidad de las disposiciones establecidas por los acuerdos de libre comercio en los que la Unión Europea es parte. No obstante, el alcance de esta ventaja queda condicionado a aquellos tratados que no establezcan disposiciones de origen preferencial respecto de las ciudades autónomas (por ejemplo, las disposiciones en materia de origen del acuerdo de libre comercio formalizado entre la Unión Europea y Reino Unido sí son aplicables respecto del territorio de Ceuta y Melilla). A estos efectos, sería necesario eliminar estas menciones específicas de los Tratados a través de los mecanismos de seguimiento de los mismos.*

E

→ *La supresión de la condición de territorio franco de Ceuta y Melilla no impide el establecimiento de una zona franca que permita la importación de mercancías sin aplicación de aranceles con el fin de seguir realizando en dicho territorio actividades de fabricación (en combinación con el régimen especial de perfeccionamiento activo). Dicha medida permitiría continuar con la aplicación de tratamientos de imposición indirecta neutros en las relaciones comerciales con terceros Estados.*

F

→ *Mejora de la competitividad y del principio de libre competencia en el seno de la Unión Europea con la eliminación de tratamientos arancelarios más favorables y diferenciados respecto de las disposiciones aplicables en el resto de los Estados. Esta ventaja debe ser matizada por la escasa relevancia del comercio de Ceuta y Melilla respecto del comercio de la Unión Europea (en los últimos 5 años, la media del volumen de importaciones en Ceuta asciende a 236.24 millones de euros anuales, mientras que el volumen medio de las exportaciones se sitúa en 12.29 millones de euros anuales. En el caso de Melilla, la media del volumen de importaciones asciende a 154,37 millones de euros anuales, mientras que el volumen medio de las exportaciones se sitúa en 32,61 millones de euros anuales. En estos datos se incluye el comercio de mercancías con otros Estados miembros³⁴).*

^{34/} Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

A

→ *La introducción de Ceuta y Melilla en el TAU supondría la supresión de la condición de territorio franco y la aplicación de las políticas comerciales de la UE. Es decir, podrían aplicarse aranceles a la importación de aquellos productos para los que la UE haya previsto su imposición.*

La aplicación de los aranceles podría suponer, en su caso, un incremento de los costes del producto para los operadores económicos, en la medida en que éstos no serán deducibles. Igualmente, el incremento de dicho producto se repercutirá vía precio en la cadena de distribución, suponiendo un mayor precio para el consumidor.

B

→ *Además, el incremento del coste de importación de los productos se ve acentuado con la configuración del IPSI como impuesto monofásico, que supondrá un incremento del precio para los intermediarios en la cadena de suministro que no podrán recuperar el impuesto abonado (vía precio) hasta que comercialicen la mercancía.*

No obstante, lo anterior queda matizado por la aplicación de los acuerdos de libre comercio formalizados entre la UE y los terceros Estados.

C

→ *La entrada de las ciudades autónomas en el TAU supondría la supresión de las reglas específicas de origen preferencial que en la actualidad se han aprobado respecto del comercio entre Ceuta, Melilla y la UE.*

Esta desventaja sólo tendría un potencial impacto respecto de aquellas situaciones en las que la mercancía haya sido sometida a procesos de transformación y elaboración suficiente en las ciudades autónomas a partir de materias primas de terceros países sometidas al pago de aranceles para -subsiguientemente- ser remitidas al TAU.

Esto es, la combinación de la supresión del territorio franco en Ceuta y Melilla para su inclusión en el TAU junto con la eliminación de las reglas de origen preferencial específicas en el comercio de mercancías con la UE no afectaría a aquellos bienes que no sean objeto de transformación o fabricación en las ciudades autónomas.

D

→ *A pesar de que la entrada en el TAU de Ceuta y Melilla pueda suponer una mayor facilidad en el intercambio de mercancía entre territorios incluidos en el TAU, la falta de armonización en materia de IPSI/IVA supone la obligación de realizar controles aduaneros para liquidar ambos impuestos en función del territorio de destino de la mercancía.*

Los intercambios de mercancía entre ambos territorios se considerarán operaciones de importación/exportación desde el punto de vista del IPSI/IVA. Por tanto, la aduana del territorio de destino procederá a la liquidación del impuesto en el momento de introducción de la mercancía.

A pesar de la posibilidad de aplicación de mecanismos de diferimiento en el pago y deducción del impuesto que pudieran suponer un efecto neutro y sin coste financiero, no se optimizaría el movimiento de bienes al mismo nivel que sus homónimos situados en el TAU en el que la armonización del IVA es efectiva.

Lo anterior queda supeditado al mantenimiento del IPSI en Ceuta y Melilla, así como a su falta de armonización respecto del IVA.

E

→ *La aplicación de la totalidad del acervo comunitario en relación con los controles para aduaneros en la importación de la mercancía puede suponer un incremento de los costes administrativos en la importación de mercancía que no tenga como finalidad su uso para consumo humano. Los operadores económicos tendrán que adaptar los productos importados a las normas y controles aplicables en el TAU.*

F

→ *La aplicación de mayores controles a la importación de la mercancía puede suponer una menor agilidad en los procesos de importación y una ralentización de la cadena de suministro, que puede derivar en un incremento de los costes y un consecuente encarecimiento del producto para el consumidor.*

2.4 Procedimiento normativo para la reforma

2.4.1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Tratado de Adhesión del Reino de España a la Comunidad Económica Europea establece un principio general de aplicación de todos los tratados y actos de las Comunidades Europeas en los territorios de Ceuta y Melilla.

No obstante, el protocolo nº 2 del Acta de adhesión del Reino de España a la Comunidad Económica Europea establece la no inclusión en el TAU de los territorios de Ceuta, Melilla e Islas Canarias. Es decir, se establece una excepción al principio general de aplicación de las normas comunitarias en los territorios de Ceuta, Melilla e Islas Canarias.

Por otro lado, el Acta de adhesión regula el procedimiento de aplicación para la eliminación de la excepción al principio general de aplicación de las normas comunitarias en los territorios de Ceuta, Melilla e Islas Canarias que supone la exclusión de estos territorios del TAU.

Para ello, se establece un procedimiento legislativo especial, con base en lo dispuesto en el artículo 289.2 del TFUE, que permite la inclusión de Ceuta, Melilla e Islas Canarias en el TAU sin necesidad de acudir a la revisión de los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea.

Concretamente, el mecanismo previsto para la integración de dichos territorios en el TAU fue invocado por las Islas Canarias en el año 1991, culminando con la aprobación por el Consejo Europeo del Reglamento 1911/1991 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias (en adelante, «Reglamento 1911/91»).

Dicho Reglamento establece la efectiva inclusión de las Islas Canarias en el TAU, así como la aplicación de determinadas normas comunitarias que afectaban a la integración de su sistema tributario y comercial en las normas armonizadas de la Unión Europea (por ejemplo, se mantiene la exclusión de dicho territorio del ámbito territorial del IVA).

Igualmente, a petición de Italia, el Consejo de la Unión Europea aprobó en 2019 la inclusión del territorio de Campione d'Italia y las aguas italianas del lago Lugano en el TAU. No obstante, cabe mencionar que dicha petición no se hizo atendiendo al procedimiento especial de aplicación a los territorios de Ceuta, Melilla e Islas Canarias, sino que se formalizó en base a lo dispuesto en la normativa comunitaria (en concreto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE), por lo que dicho procedimiento no será de aplicación al supuesto que nos ocupa.

2.4.2

PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN EL TAU

En primer lugar, el artículo 289.1 del TFUE define el procedimiento legislativo ordinario como aquel en que la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión se realiza de forma conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, previa propuesta de la Comisión.

Por otro lado, el segundo apartado del propio artículo 289 TFUE establece que, en aquellos casos en que así se disponga por los Tratados de la Unión Europea³⁵, la adopción de un reglamento por el Consejo, con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.

En este sentido, el artículo 25 del Acta de Adhesión del Tratado de Adhesión del Reino de España a la Comunidad Económico Europea establece que:

- 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 nº2.*
- 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 a las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla.
El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determinará las disposiciones de carácter socio estructural que, en el sector de la agricultura, se aplicarán en las Islas Canarias, sin dejar de velar por la compatibilidad de esas disposiciones con los objetivos generales de la política agrícola común.*

35/ *De acuerdo con el derecho de la Unión, los tratados constitutivos forman parte del TFUE y del Tratado de la Unión, en la medida en que la UE es un ente sin personalidad jurídica. Por tanto, el procedimiento de adhesión de un Estado miembro supone la adhesión al Tratado de la Unión, de conformidad con el artículo 49 del mismo.*

- 4 | *A instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del 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 Comunitario.*
- 5 | *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 tanto, el apartado 4 del citado precepto es el encargado de regular el procedimiento legislativo especial que debe seguir España para solicitar la inclusión de Ceuta en el TAU. En concreto, se establecen dos posibilidades que deben ser exploradas:

- 1 | *En primer lugar, se permite la eliminación de determinadas excepciones previstas por el Protocolo nº 2 al principio general de aplicación de las normas comunitarias al territorio de Ceuta y Melilla, mediante la posibilidad de incluir dicho territorio en el TAU.*
- 2 | *En segundo lugar, se dispone de un mecanismo que parece dotar de cierta flexibilidad a las condiciones en las que se permitiría la adaptación de las normas comunitarias al territorio de Ceuta y Melilla.*

2.4.2

PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN EL TAU

2.4.2.1 Integración de las ciudades autónomas en el TAU

De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 25, se establece un procedimiento que atribuye la **competencia exclusiva al Reino de España para solicitar la supresión del régimen especial reconocido al territorio de Ceuta y Melilla** («A instancia del Reino de España...»).

El derecho de iniciativa otorgado por el citado artículo del Tratado de Adhesión se garantiza en el artículo 289.4 del TFUE, el cual cede la iniciativa legislativa a los Estados miembros cuando sea prevista específicamente por un tratado.

La atribución exclusiva otorgada a España supone una garantía de la capacidad de mantener el actual statu quo del territorio de Ceuta y Melilla en la medida en que ningún otro Estado miembro puede solicitar su inclusión en el TAU. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la aplicación de este mecanismo de inclusión da lugar a dos efectos jurídicos:

A

→ *Por un lado, la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU y el establecimiento de las correspondientes «medidas apropiadas» para la adaptación de su normativa a la regulación comunitaria.*

B

→ *Por otro lado, la irreversibilidad del proceso, en la medida en que el acta de adhesión no prevé un mecanismo para revertir la inclusión de dicho territorio en el TAU. Por tanto, dicha reversión será definitiva y únicamente podría retrotraerse mediante la modificación del propio Tratado de la Unión Europea. Por tanto, dicha reversión será definitiva y únicamente podría retrotraerse mediante la modificación del propio Tratado de la Unión Europea. Es decir, si podemos considerar que existe una garantía reforzada para España, por tener exclusivamente la capacidad para solicitar la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU; una vez que se ejecute dicha inclusión, será la Unión Europea (en su conjunto) quien gozaría de una garantía de estabilidad en la medida en que no existen mecanismos específicos para revertir dicha situación³⁶.*

La solicitud de supresión del régimen especial reconocido a los territorios de Ceuta y Melilla debe efectuarse por el Reino de España a la Comisión Europea. Para ello, el Reino de España deberá seguir los cauces habituales de comunicación con la Comisión.

En este punto, el procedimiento legislativo especial coincide con el procedimiento ordinario para la aprobación de las propuestas de la Comisión Europea, es decir, la Comisión debe aprobar el texto del reglamento por mayoría simple y lo remite al Parlamento Europeo, a todos los Parlamentos Nacionales de la UE y, cuando procede, al Comité Económico y Social Europeo³⁷.

Con arreglo al Protocolo nº 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales y al Protocolo nº 2 sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad incluidos en el Tratado de la Unión Europea, los Parlamentos nacionales disponen de un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen motivado si consideran que un proyecto legislativo no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Tras la aprobación de la propuesta de la Comisión, ésta se remitirá al Parlamento Europeo, en aplicación del procedimiento especial de consulta regulado en el Reglamento Interno del Parlamento Europeo.

Conforme al procedimiento especial de consulta, el Parlamento puede aprobar, rechazar o proponer enmiendas a una propuesta legislativa y emitir un dictamen a efecto que no será vinculante para el Consejo. No obstante, a pesar de la ausencia de carácter vinculante de dicho dictamen, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Consejo no puede tomar una decisión sin haberlo recibido.

En cuanto a la mayoría necesaria en la votación, realizada por el Parlamento Europeo para la aprobación de la propuesta realizada por la Comisión, el artículo 82 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo se remite a las normas establecidas para la votación en el procedimiento ordinario. Por tanto, el Parlamento Europeo aprobará la propuesta legislativa mediante mayoría simple.

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el procedimiento especial regulado por el artículo 25 del Tratado de Adhesión del Reino de España a la Comunidad Económica Europea, el Consejo será el órgano encargado de aprobar por unanimidad el Reglamento propuesto por la Comisión.

Es de destacar que, en el caso de las Islas Canarias, el Reglamento 1911/91 aprobado por el Consejo, mediante el cual se establece la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias, estableció un periodo transitorio de diez años desde la fecha de emisión del citado Reglamento, mediante el que se implantaron medidas temporales destinadas a la adaptación de la norma canaria a la normativa aduanera comunitaria.

Por tanto, con base en el antecedente español podría esperarse que la integración plena de las ciudades autónomas en el TAU pudiera no ser un procedimiento ágil y flexible, sin olvidar que, el hecho de que se requiera la unanimidad de todos los Estados miembros para la aceptación de la solicitud realizada por España, supone la apertura de un periodo previo de negociaciones que podría dificultar la aplicación del mecanismo de integración. No obstante, la posibilidad de implementación de un periodo transitorio deberá resolverse durante el curso del procedimiento legislativo sin que sea posible pronunciarse en la actualidad sobre su procedencia o no.

En concreto, en el caso de la inclusión en el TAU de Campione d'Italia y las aguas italianas del lago Lugano, el procedimiento ha sido mucho más ágil, en la medida en que no se ha considerado necesario la aprobación de un periodo transitorio tan extenso (en concreto, inferior al año) para la adaptación de la normativa interna a la regulación aduanera comunitaria.

Por otro lado, goza de especial relevancia analizar cómo afecta esta posible inclusión al resto de elementos tributarios específicos que son de aplicación en Ceuta y Melilla (e. g., IPSI). En concreto, el artículo 25.4, primer párrafo del Acta de Adhesión hace referencia únicamente a la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU, sin mencionar potenciales efectos extensivos a otros elementos de la tributación aplicables en dicho territorio.

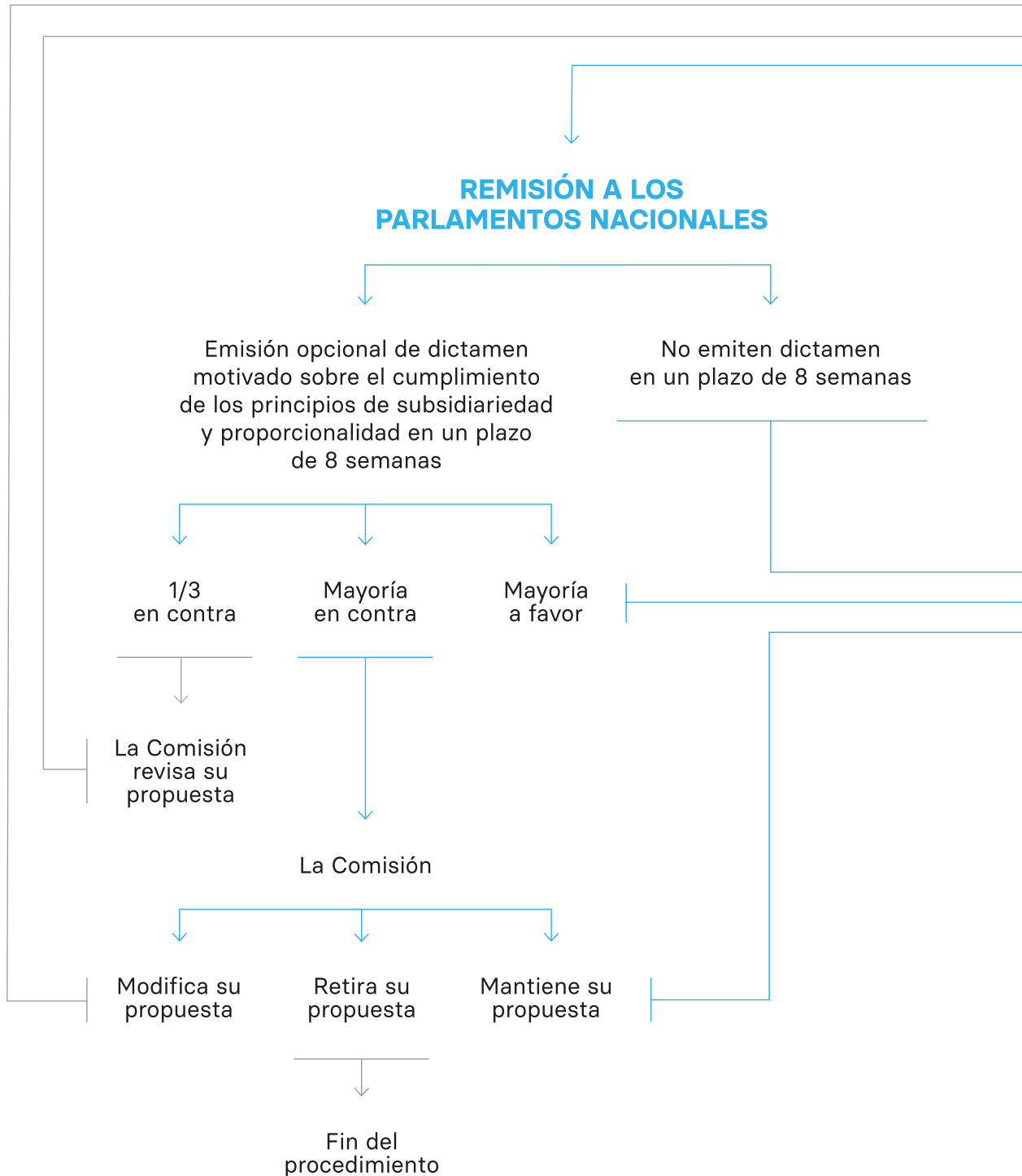
Igualmente, y basándonos en el antecedente del caso español, el artículo 4 del Reglamento 1911/91, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, en relación con el Anexo I, capítulo V, punto 2 del Acta de Adhesión que modifica el apartado 2 del artículo 3 de la sexta Directiva 77/388/CEE, el territorio de las Islas Canarias podrá permanecer fuera del ámbito de aplicación del sistema común del IVA.

Por tanto, la extensión del sistema IVA (así como del resto de elementos tributarios que se encuentren recogidos en el Anexo I, capítulo V, punto 2 del Acta de Adhesión) queda al arbitrio de lo dispuesto por España, que deberá ponderar la conveniencia de la armonización de las normas de tributación indirecta en Ceuta y Melilla con el resto de Estados miembros.

36/ Nuñez Pérez, G. G. (1998). «Análisis comparativo del régimen fiscal de Ceuta y Melilla con Canarias», en: Fernández Pavés, M. J. (coord.), *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*. Cedecs.

37/ *El Comité Económico y Social Europeo es un órgano consultivo de la Unión Europea, que representa empresarios, trabajadores y actividades diversas, que tiene competencia sobre cuestiones de política económica y social. Al efecto, debe emitir un dictamen con sus conclusiones sobre la propuesta de la Comisión.*

Procedimiento legislativo especial del TEFUE para la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU



SOLICITUD DE ESPAÑA A LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA INCLUSIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN EL TAU

PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LA COMISIÓN EUROPEA

REMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

REMISIÓN AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Emisión de dictamen no
vinculante

PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE CONSULTA

Emite un dictamen no
vinculante para el Consejo.
Aprueba, rechaza o propone
enmiendas a la propuesta
de la Comisión

APROBACIÓN EN EL CONSEJO DE LA UE (POR UNANIMIDAD)

APROBACIÓN DEL REGLAMENTO

ENTRADA EN VIGOR

2.4.2.2 Adaptación de la normativa de las ciudades autónomas a la normativa comunitaria (vía adicional, pero de alcance distinto al anterior)

Por otro lado, el último párrafo del artículo 25 del Acta de Adhesión establece un mecanismo más flexible que no supondría la completa supresión de la excepción del principio general de aplicación de los tratados y actos de las Comunidades Europeas en el territorio de Ceuta y Melilla. No obstante, aunque el procedimiento para la adaptación es similar al procedimiento de inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU, presenta diferencias determinantes, especialmente respecto al derecho de iniciativa a solicitar la adaptación de las normas comunitarias en el territorio de las ciudades autónomas.

En primer lugar, será la Comisión por propia iniciativa o por previa solicitud realizada por cualquier Estado miembro quienes tienen competencia para la solicitud del inicio del proceso para proceder con dicha adaptación. Este elemento es diferencial, pues si bien en el caso de la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU es España la única persona con capacidad para iniciar el procedimiento de inclusión, en este caso, cualquier Estado miembro, o incluso la propia Comisión, se encuentra legitimada para comenzar un proceso de adaptación normativa al territorio de Ceuta y Melilla.

En segundo lugar, la iniciativa de adaptación opera exclusivamente en relación con el régimen especial reconocido en el propio artículo 25 y el citado Protocolo nº 2. Es decir, es necesario que no se haya procedido previamente a la supresión de la excepción de aplicación de las disposiciones de los tratados en el territorio de Ceuta y Melilla, ya que una vez incluido éste en territorio de la Unión, las disposiciones comunitarias serán aplicables, no cabiendo una adaptación ad hoc.

Esta manifestación es consistente con lo dispuesto sobre la irreversibilidad de la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU, ya que, de haber optado por esa primera opción, este régimen de adaptación no será aplicable en un futuro.

Una vez iniciado el proceso, el procedimiento a seguir es igual que el indicado para la inclusión de Ceuta y Melilla en el TAU.

Por tanto, nos encontramos igualmente ante un procedimiento legislativo especial, mediante el cual el papel del Parlamento Europeo no es el de actuar como colegislador, sino que se seguirá el procedimiento de consulta ante este órgano.

El Parlamento emitirá un dictamen no vinculante para el Consejo, que será quien finalmente decida por unanimidad respecto de la propuesta de Reglamento emitida por la Comisión. Cabe destacar que el hecho de que el Consejo tenga que decidir por unanimidad, es un elemento de protección para España, quién podrá vetar en sede del Consejo de Europa la aprobación de una propuesta legislativa encaminada a modificar el estatus jurídico de Ceuta. El requisito de la aprobación por unanimidad es de especial relevancia, especialmente en la medida en que el derecho de iniciativa ha sido trasladado a cualquier Estado miembro de la UE.

A diferencia del supuesto anterior, **no contamos con ningún antecedente** en el que se hubiera solicitado la adaptación de la especialidad de un determinado terreno comunitario a la norma comunitaria.

3

Aplicación del Estatuto de Región Ultraperiférica a Ceuta y Melilla (RUP)

3.1 Régimen actual de las Regiones Ultraperiféricas

3.1.1

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con las conversaciones previas mantenidas, entra dentro del propósito del presente estudio el análisis de las particularidades aplicables a las regiones denominadas ultraperiféricas (en adelante, RUP) de acuerdo con el TFUE, así como la potencial aplicación de dicho estatuto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

En este apartado, se expondrán los antecedentes relativos a los territorios especiales de la Unión Europea y, en particular, el origen de las RUP. Asimismo, se identificarán las especialidades de dichas regiones en materia fiscal y aduanera con el objetivo esencial de valorar las ventajas e inconvenientes de que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se planteen solicitar dicho estatuto ante las autoridades nacionales y comunitarias.

A este respecto, tomaremos como punto de partida del análisis, el sistema específico de fiscalidad indirecta aplicable a las RUP, en coherencia con el artículo 349 del TFUE, y lo compararemos con las especialidades que rigen el régimen tributario actual de las ciudades autónomas. Dichas ciudades disponen en la actualidad de tributos locales propios, esencialmente impuestos indirectos (como el IPSI), que presentan grandes diferencias con el sistema común de imposición indirecta sobre el consumo (IVA) aplicable en la Unión Europea.

Por último, nos referiremos al encaje de Ceuta y Melilla en el estatuto de las RUP desde una perspectiva del derecho de la Unión que se conectará con la gama de procedimientos legislativos comunitarios que hemos identificado para el caso de que España decidiese solicitar dicho estatuto para las ciudades autónomas, una vez valoradas las ventajas e inconvenientes asociados a tal decisión. Este análisis, se fundamenta en esencia en dos textos legales como son el TFUE (artículo 48 y siguientes) y el Tratado de adhesión de España y de Portugal a la UE de 1985.

Asimismo, el presente análisis tiene su anclaje en ciertos precedentes como son los procedimientos iniciados por otros territorios especiales que han alcanzado el estatuto de RUP (Canarias y Mayotte). Estos suponen ejemplos prácticos de las consecuencias formales y materiales derivadas de la aplicación del citado estatuto.

A este respecto, debemos recordar el tránsito de Canarias de territorio especial (al margen de la Unión Aduanera), hasta alcanzar su estatuto actual de RUP. En el caso de Mayotte, dicha región gozaba de una relación especial con la UE debido a su consideración como territorio de ultramar francés hasta que, en el año 2013, se acordó su inclusión en la lista de RUP a través del procedimiento simplificado establecido en el artículo 355.6³⁸ del TFUE.

Por último, se reflejarán en la presente sección las diferencias en materia geográfica, insularidad y lejanía que existen entre las Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) y las RUP, y que, en última instancia, podrían suponer una barrera que dificulte o, incluso, impida la consecución del estatuto.

3.1.2 ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

Las RUP son un grupo de territorios especiales (actualmente, Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunión, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias) respecto de los cuales el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, puede adoptar **medidas específicas orientadas**, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

Estas medidas específicas, deben dar respuesta a las especiales circunstancias de dichos territorios a nivel social, económico y geográfico. En particular, el artículo 349 del TFUE se refiere a las siguientes circunstancias comunes a todas las RUP tal y como se configuran en la actualidad:

1		<i>Gran lejanía</i>	4		<i>Relieve y clima adversos</i>
2		<i>Insularidad</i>	5		<i>Dependencia económica de un reducido número de productos</i>
3		<i>Reducida superficie</i>			

En relación con el listado de territorios, se puede afirmar con claridad que las Islas Canarias son la región ultraperiférica de mayor población y con unos flujos socio económicos más relevantes. En el caso de Portugal también dispone de dos territorios listados como RUP como son Madeira y las Azores.

38/ 355.6 (TFUE). El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 1 y 2. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión

San Martín

Guayana

Francesa

Guadalupe

Reunión

Martinica

Mayotte

Francia

Islas Canarias

España

Azores

Madeira

Portugal

Las regiones ultraperiféricas forman parte de la Unión Europea y, en consecuencia, el acervo comunitario **se aplica plenamente a su territorio**. No obstante, teniendo en cuenta sus condicionantes geográficos, sociales y económicos, las instituciones europeas -a través de sus políticas- están habilitadas para la aplicación de **determinadas medidas de adaptación** a fin de mitigar los efectos negativos de los citados condicionantes.





Mayotte

La Reunión

Los condicionantes geográficos, sociales y económicos presentes en las regiones ultraperiféricas vienen reconociéndose en los tratados desde el año 1999:

A

→ *El **Tratado de Maastricht** recogió a través de una Declaración específica³⁹ las particularidades de las RUP por la concurrencia de ciertos fenómenos comunes (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos).*

B

→ *Por su parte, el **Tratado de Ámsterdam** recogió en su artículo 227.2 la realidad de las RUP.*

C

→ *El artículo 299 del **Tratado Constitutivo**, hacía referencia a la situación estructural social y económica de los citados territorios caracterizada por su 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.*

D

→ *Por su parte, el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** recoge en su artículo 349 una redacción similar a la incluida en el Tratado Constitutivo aludiendo nuevamente a los citados factores geográficos, sociales y económicos, reconociendo a su vez la necesidad de que el Consejo adopte medidas específicas para fijar la aplicación de los Tratados en los citados territorios.*

39/ *Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad: La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social. Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad.*

3.1.4

MEDIDAS ESPECÍFICAS
ABORDADAS SOBRE
LA BASE DEL ARTÍCULO
349 DEL TFUE. MEDIDAS
ESPECÍFICAS EN LA
APLICACIÓN DE LOS
TRATADOS

Las **medidas específicas** para una adecuada aplicación de los tratados se refieren, en particular a:

→ Políticas aduanera
y comercial

→ Política fiscal

→ Zonas francas

→ Política agraria

→ Política pesquera

→ Condiciones
de abastecimiento
de materias primas
y bienes de consumo
básico

En el cuadro que se expone a continuación, se identifican las diferentes particularidades de los citados territorios en atención a su pertenencia a la Unión Aduanera⁴⁰, así como a su inclusión o no en el territorio de aplicación de las Directivas de IVA⁴¹ e Impuestos Especiales⁴²:

	Unión Aduanera	Territorio Aplicación Directiva IVA	Territorio Aplicación Directiva IIE.EE.
Canarias	✓	✗	✗
Guayana Francesa	✓	✗	✗
Guadalupe	✓	✗	✗
Martinica	✓	✗	✗
Reunión	✓	✗	✗
Mayotte	✓	✗	✗
San Martín	✓	✗	✗
Azores	✓	✓	✓
Madeira	✓	✓	✓

40/ Reglamento 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión

41/ Directiva 2006/112/CE DEL CONSEJO, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor Añadido

42/ Directiva 2020/262 DEL CONSEJO de 19 de diciembre de 2019 por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales

De acuerdo con la información contenida en la tabla, podemos extraer las siguientes notas comunes:

A

→ *Sin perjuicio de que pudieran resultar de aplicación determinadas medidas en materia aduanera como la introducción de zonas francas, **todas las regiones ultraperiféricas forman parte de la Unión Aduanera.***

B

→ *Por el contrario, y a excepción hecha de las Islas Azores y de Madeira, **ninguna otra región ultraperiférica se encuentra incluida en los ámbitos de aplicación territorial de las Directivas de IVA y de II.EE.** Adicionalmente, hay que tener en cuenta que tanto Azores como Madeira⁴³ presentan un nivel de imposición inferior en materia de IVA en comparación con las restantes partes del territorio de aplicación del IVA portugués.*

Sin perjuicio de las medidas de armonización aplicables a algunos de los RUP, el ámbito de discrecionalidad en la aplicación de los tratados a fin de mitigar los efectos nocivos de las especialidades geográfica, sociales y económicas de estas regiones, es a nuestro juicio muy amplio.

Como más adelante se expondrá en un apartado específico, además de las políticas anteriormente referidas, podemos hacer referencia a la política de ayudas estatales y las condiciones de acceso a los Fondos Estructurales (por ejemplo, las subvenciones especiales que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el FEDER).

Además de las subvenciones especiales procedentes del FEDER, las RUP también se benefician, en el ámbito agrícola, de los programas POSEI (programas de opciones específicas por la lejanía y la insularidad), financiados con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

Con respecto a las especialidades en materia de aplicación de tratados en las regiones ultraperiféricas, conviene hacer referencia a lo expuesto por el Tribunal de Justicia de la UE en su Sentencia de 15 de diciembre de 2015, en los Asuntos Acumulados C-132/14 a C-136/14.

A

→ *En dicho procedimiento, el Consejo -por una parte- y la Comisión y Parlamento por la otra, discrepaban acerca del tipo de medidas que puede adoptar el Consejo de acuerdo con lo establecido en el artículo 349 del tratado de funcionamiento.*

B

→ *En particular, el Consejo era de la opinión que dicho artículo no limita el rango de medidas a la aplicación, en exclusiva, de los tratados, sino que también se refiere a las conectadas con el Derecho derivado.*

^{43/} 22% en la Región Autónoma de Madeira y del 18% en la Región Autónoma de las Azores (ICEX)

C

→ *Por su parte, la Comisión y el Parlamento tenían precisamente la opinión contraria: el artículo 349 faculta al Consejo a tomar determinadas medidas, en exclusiva, respecto de la aplicación de los tratados.*

D

→ *Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictaminó con arreglo a la tesis adoptada por el Consejo dado que el artículo 349 TFUE faculta a dicha institución para adoptar medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación en esas regiones, no sólo de las disposiciones de los Tratados, sino también de las de Derecho derivado.*

Este pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no hace más que refrendar nuestra anterior opinión consistente en que el Consejo tiene unas facultades muy amplias para, en el ámbito de sus competencias, proponer medidas que adapten tanto el contenido de los Tratados como del derecho derivado a las especialidades de las regiones ultraperiféricas.

3.2 Régimen actual de las Regiones Ultraperiféricas

3.2 Como hemos expuesto, las regiones ultraperiféricas son nueve territorios que se caracterizan por unas circunstancias especiales a **nivel geográfico, social y económico**.

Sin embargo, tal y como se ha adelantado, en dichos territorios se aplica el derecho de la Unión sin perjuicio de las especialidades que procedan de acuerdo con la habilitación legal operada por el artículo 349 del TFUE.

Por lo tanto, para que en una región ultraperiférica no se aplique una disposición del Tratado o una norma de derecho derivado (**por ejemplo, la pertenencia al territorio aduanero de la Unión**), el conjunto de **Directivas aplicables en dicha materia (y legislación derivada) tiene que contemplar expresamente tal exclusión**.

Sin embargo, si nos centramos en las nueve regiones ultraperiféricas mencionadas en el artículo 349 del TFUE, podemos comprobar que todas ellas forman parte del territorio aduanero de la Unión de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión.

Por cercanía, podemos hacer referencia al caso de las Islas Canarias que, siendo una región ultraperiférica sí forma parte del Territorio Aduanero de la Unión. Sin embargo, en lo que se refiere a la imposición indirecta en materia de IVA e I.I.EE. la conclusión sería precisamente la contraria. Este territorio dispone de un régimen tributario propio que queda al margen de las Directivas que rigen el sistema común de imposición sobre el consumo.

→ *De este modo, el artículo 5 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, establece que la misma no se aplicará, entre otros, a ciertos territorios que sí forman parte del territorio aduanero de la Unión. Entre ellos, podemos encontrar todas las regiones ultraperiféricas con la excepción ya referida en párrafos anteriores de las Islas Azores y Madeira.*

La misma conclusión podemos alcanzar si acudimos a la Directiva (UE) 2020/262 del Consejo, de 19 de diciembre de 2019, por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales que establece que la misma no se aplicará a los RUP.

Por lo tanto, en caso de que Ceuta y Melilla adquieran un estatuto similar que el aplicable a las RUP, lo razonable es que las ciudades Autónomas entren a formar parte del territorio aduanero de la Unión, sin que parezca coherente con lo operado hasta el momento la consecución de dicho estatuto permaneciendo al margen de la Unión Aduanera.

Por el contrario, diferente conclusión deberá alcanzarse en materia de IVA y de II.EE. observando el actual encaje de las regiones ultraperiféricas en el sistema común de ambas materias, en la medida en que la mayoría dispone de sistemas de imposición indirecta (con figuras impositivas propias) al margen de la normativa común de la Unión.

Por lo tanto, las ciudades autónomas podrían seguir al margen de la aplicación de ambas directivas (IVA e II.EE.) siempre y cuando el Consejo accediese a tal demanda con arreglo a lo establecido en el artículo 349 del TFUE.

A continuación, nos referimos en mayor detalle a los citados impactos:

3.2.1

IMPACTO A NIVEL ADUANERO

De acuerdo con lo expuesto con anterioridad, la atribución del estatuto de región ultraperiférica a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla supondría que ambos territorios entrarían a formar parte del Territorio Aduanero de la Unión.

A este respecto, nos referimos a las conclusiones generales incluidas en el apartado correspondiente a la entrada de Ceuta y Melilla en el Territorio Aduanero de la Unión.

3.2.2

IMPACTO FISCAL EN MATERIA DE IMPUESTOS INDIRECTOS (IVA)

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, la práctica totalidad de Regiones Ultraperiféricas mantienen una gama de impuestos sobre el consumo y accisas al margen del sistema común de imposición europeo.

Este hecho tiene como origen y justificación los siguientes aspectos:

A

→ *En primer lugar, el propio artículo 349 del Tratado de Funcionamiento habilita al Consejo para, en función de las necesidades propias de cada territorio ultraperiférico, realizar una aplicación de los tratados acorde con dichas necesidades y dificultades presentes en los mismos.*

B

→ *En segundo lugar, lo anterior se ha llevado a la práctica, por ejemplo, en el caso de las Islas Canarias, con el establecimiento de un tributo indirecto (el IGIC) que, si bien **mantiene muchas similitudes con el IVA**, presenta ciertas particularidades en materia de **tipos impositivos y gestión** a fin de reflejar las particularidades y especialidades del Territorio Canario.*

3.2.2.1 El precedente: Especial referencia al caso de Canarias en consideración a su incorporación como RUP

Canarias tiene reconocido un régimen económico fiscal especial y este régimen se fundamenta en el artículo 138.1 de la Constitución, Disposición Adicional 3ª y se concreta en el Estatuto de Autonomía de Canarias. En virtud de este régimen especial, se aplica, entre otros, el IGIC, que no se ve afectado por la legislación comunitaria en lo que respecta a la armonización de los impuestos sobre el consumo.

Atendiendo a este último ejemplo, el de las Islas Canarias, conviene realizar un breve receso a fin de señalar algunas características básicas que motivaron la creación del IGIC que, como más adelante se expondrá, deriva de la integración del Reino de España en la Unión Europea (Tratado de Adhesión de España a la CEE de 1985).

Ejemplificativo del anterior proceso es la Exposición de motivos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, cuya exposición de motivos incluimos como nota al pie⁴⁴.

44/ Canarias, desde su conquista a finales del siglo XV, ha venido disfrutando de un Régimen Económico Fiscal excepcional respecto del vigente en el resto del territorio nacional. El carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas, así como la escasez de recursos naturales, han aconsejado históricamente la adopción de este régimen específico en el ámbito de la legislación económica y fiscal española. Esta especialidad y excepcionalidad económico-fiscal de las islas Canarias, ha ido adaptándose, a lo largo de estos casi quinientos años, a las circunstancias de cada época o momento histórico. Con el Real Decreto del 11 de julio de 1852 se configuró como puertos francos a los de «Santa Cruz de Tenerife, Orotava, Ciudad Real de Las Palmas, Santa Cruz de la Palma, Arrecife de Lanzarote, Puerto de Cabras y San Sebastián» (artículo 1), incorporándose así las franquicias aduaneras como un elemento fundamental y configurador del régimen fiscal aplicable en las islas. Estas franquicias aduaneras fueron luego ampliadas por la Ley de 10 de junio de 1870 al puerto de Valverde de la isla del Hierro (artículo 1), y a los demás puertos de la entonces provincia de Canarias (artículo 2), cuyos Ayuntamientos se comprometieron a sufragar por su cuenta los gastos de recaudación y administración del ramo. La Ley del Régimen Económico Fiscal de 22 de julio de 1972 al ratificar y actualizar el Régimen Económico Fiscal de Canarias, que el paso del tiempo había deteriorado y dejado inoperante en algunos aspectos, conforme a los cambios producidos en el sistema tributario español por la reforma de 11 de junio de 1964, estableció asimismo que no era de aplicación en Canarias la Renta de Aduanas con algunas excepciones, y que al propio tiempo presentan una aplicación diferenciada respecto al régimen común como consecuencia de constituir Canarias un área diferenciada en la imposición sobre el consumo, el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, el Impuesto sobre el Lujo y los mismos impuestos especiales estableciendo también una especialidad en los impuestos directos al ampliar la cuantía de la dotación al Fondo de Previsión para Inversiones respecto de la establecida en la Península y Baleares.

[...] Sin embargo, por un lado, el paso de los años y, por otro, los profundos cambios surgidos en España tras la promulgación de la Constitución de 1978 con el reparto constitucional de competencias Estado-Comunidades Autónomas y muy especialmente la firma en 1985 del Tratado de Adhesión de España a la CEE y la reforma fiscal que esta adhesión llevó consigo, han producido un alto grado de obsolescencia del Régimen Económico Fiscal de Canarias, que ha generado un elevado nivel de inoperancia en las distintas figuras tributarias aplicadas en las Islas y para las que ha habido que dictar, a fin de mantener provisionalmente su operatividad y eficacia una serie de medidas transitorias hasta tanto se acometía una reforma a fondo.

II. Con la presente Ley se acomete una profunda reforma de los aspectos fiscales recogidos en el REF, de tal manera que, respetando la especialidad canaria que lleva consigo una presión fiscal indirecta diferenciada y menor que en el resto del Estado, adecua las figuras impositivas a aplicar en Canarias, a las exigencias de la Comunidad Económica Europea a la vez que garantiza los ingresos de las Corporaciones Locales y su expansión futura. [...]

De acuerdo con lo expuesto, en Canarias se aplica un tributo indirecto propio (distinto al IVA) y, en consecuencia:

A
B

- *No se encuentra afectado por la normativa europea.*
- *Tampoco se aplica la jurisprudencia Comunitaria en relación con la citada Directiva.*

Sin perjuicio de lo anterior, la armonización entre el IVA y el IGIC es **prácticamente total**, y está fundamentada en **la necesidad de evitar distorsiones en el mercado interior entre la Península e Islas Baleares y Canarias y en el exterior entre Canarias y países miembros de la UE.**

El IGIC es un impuesto parcialmente cedido a la Comunidad Autónoma de Canarias y, en consecuencia, si bien tiene la consideración de estatal, el régimen especial de Canarias establece su cesión a esta Comunidad Autónoma.

En particular, se cede la capacidad normativa de rango legal para regular en el IGIC las siguientes materias, de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias⁴⁵):

A
B
C
D

- *Exenciones en operaciones interiores.*
- *Tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas.*
- *Regímenes especiales.*
- *Obligaciones formales del impuesto.*

Por lo tanto, a pesar de que el IGIC no se encuentra afectado por la Directiva de IVA, lo cierto es que el mismo ya ha sido sometido a un alto nivel de armonización y la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, no alcanza (tal y como se ha expuesto) elementos esenciales de la configuración del tributo.

IMPACTO FISCAL
EN MATERIA DE IMPUESTOS
INDIRECTOS (IVA)

En Ceuta y Melilla se aplica el Impuesto sobre Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, que tiene carácter municipal y cuyo ámbito de aplicación incide sobre el término municipal de las citadas ciudades.

Dichos tributos se rigen por 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.

La exposición de motivos de la referida Ley se refiere a los extremos que incluimos como nota al pie⁴⁶.

Su hecho imponible consiste en la realización de las siguientes operaciones:

A

→ *La producción o elaboración, con carácter habitual, de bienes muebles corporales, incluso aunque se efectúen mediante ejecuciones de obra, realizadas por empresarios en el desarrollo de su actividad empresarial, así como la importación de dichos bienes, en el ámbito territorial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.*

A los efectos del IPSI, se consideran actividades de producción las extractivas, agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras, industriales y otras análogas. Asimismo, también tienen esta consideración las ejecuciones de obra que tengan por objeto la construcción o ensamblaje de bienes muebles corporales por el empresario, previo encargo del dueño de la obra. No se consideran operaciones de producción o elaboración, las destinadas a asegurar la conservación o presentación comercial de los bienes, calificadas como manipulaciones usuales en la legislación aduanera.

45/ Disposición adicional octava. Atribución a la Comunidad Autónoma de Canarias de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias: Uno. En el Impuesto General Indirecto Canario, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular: 1.º Las exenciones en operaciones interiores. 2.º Los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas. 3.º Los regímenes especiales. 4.º Las obligaciones formales del Impuesto. Dos. En el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular: 1.º Los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determine la realización del hecho imponible. 2.º Las exenciones en operaciones interiores. 3.º Los tipos de gravamen, proporcionales o específicos, con cumplimiento, en su caso, de lo previsto en el número 2.º del apartado tres de esta disposición adicional. 4.º El régimen especial simplificado. 5.º Las obligaciones formales del Impuesto. Tres. El ejercicio de cada una de las competencias normativas mencionadas en los apartados uno y dos anteriores de esta disposición adicional queda sujeto a los requisitos siguientes: BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO LEGISLACIÓN CONSOLIDADA Página 55 1.º

Respeto al tratamiento homogéneo de los sectores económicos y a los criterios esenciales de gravamen establecidos por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo que existan circunstancias concretas y singulares que justifiquen su regulación específica y diferenciada en la Comunidad Autónoma de Canarias. 2.º Mantenimiento de una estructura de tipos de gravamen fundamentada en la existencia de un tipo general y uno o varios tipos reducidos. 3.º Coordinación de los regímenes simplificado y especial de la agricultura y ganadería del Impuesto General Indirecto Canario con el régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Cuatro. Los proyectos normativos de rango legal de modificación de la normativa de ambos tributos en aplicación de las competencias normativas a que se refieren los apartados uno y dos de esta disposición adicional deberán ser sometidos a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias. En el caso de adición de bienes corporales al anexo V de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, el informe a que se refiere este apartado cuatro deberá ser favorable. Lo dispuesto en este apartado cuatro no será de aplicación al ejercicio de competencias normativas que afecten a las obligaciones formales del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias.

B

→ *Las prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales que actúen en el ejercicio de su actividad, en los términos previstos en la normativa del Impuesto sobre el Valor Añadido.*

*A efectos de su localización, las operaciones se entienden localizadas en Ceuta o Melilla cuando así resulte de aplicar **para estos territorios las reglas establecidas en la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido para localizar las prestaciones de servicios en el territorio peninsular español o Islas Baleares.***

C

→ *Las entregas de bienes inmuebles que radiquen en el ámbito territorial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, realizadas por empresarios o profesionales que actúen en el ejercicio de sus actividades.*

D

→ *El consumo de energía eléctrica, que se grava en fase única, al tiempo de su facturación a los usuarios por las empresas distribuidoras, que repercutirán el Impuesto sobre el importe total facturado. Asimismo, no se someten al Impuesto la producción ni la importación de energía eléctrica.*

46/ *Circunstancias geográficas e históricas han dificultado la evolución económica de las ciudades de Ceuta y Melilla, dando lugar a un tratamiento fiscal diferenciado del que tradicionalmente han recibido los territorios peninsulares y las Islas Baleares.*

Las Leyes de 18 de mayo de 1863 y de 14 de julio de 1894, declararon, respectivamente, puertos francos a las ciudades de Ceuta y Melilla con objeto de facilitar su desarrollo económico, posibilitando la entrada y salida de mercancías con un menor coste.

La necesidad de incrementar los recursos de ambos municipios, hizo que la Ley de 30 de diciembre de 1944, estableciese un régimen tributario especial, autorizando a los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla a percibir un arbitrio sobre la importación de mercancías, mediante la aplicación de una tarifa «ad valorem», dicho régimen fue suprimido por la Ley de 22 de diciembre de 1955, la cual estableció con carácter transitorio un arbitrio a la entrada de

mercancías, que nunca llegó a aplicarse, manteniéndose el regulado por la Ley de 1944 que constituye el soporte jurídico del actual gravamen a la Entrada de Mercancías conocido con el nombre de «Aforo», que se pretende sustituir por el nuevo arbitrio creado por la presente Ley.

La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, ha repercutido en la fiscalidad local de Ceuta y Melilla, haciendo necesaria su adaptación al Protocolo número 2 del Tratado de Adhesión, cuyo artículo 25 reconoce que 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 Canarias, y en Ceuta y Melilla, se definen en el Protocolo número 2.

Se trata de una Ley que crea un Arbitrio específico para las ciudades de Ceuta y Melilla, adaptado a las especiales circunstancias

El impuesto se devenga:

A

→ *En la producción o elaboración de bienes muebles corporales, cuando estos se pongan a disposición de los adquirentes;*

B

→ *En las importaciones, en el momento de la admisión de la declaración para el despacho de importación o, en su defecto, en el de entrada de los bienes en el territorio de sujeción, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación aplicable;*

C

→ *En las entregas de bienes inmuebles y en las prestaciones de servicios, cuando se produzca el devengo del IVA para dichas operaciones, según su normativa reguladora.*

En materia de **sujeto pasivo**, tienen esta consideración las personas físicas y jurídicas que realicen las entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto. Como excepción, en las entregas de inmuebles y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales no establecidos en el territorio de aplicación del IPSI, en favor de empresarios o profesionales establecidos en dicho territorio, es sujeto pasivo el destinatario de dichas operaciones.

económicas y fiscales de estas ciudades, pero que se integra en la normativa general recogida en la Ley Reguladora de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, en todos los aspectos relativos a la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos. Esta nueva figura tributaria, de mayor amplitud en su aplicación que el hasta ahora vigente Arbitrio sobre la Entrada de Mercancías, dado que incluye en su hecho imponible la producción interna de toda clase de bienes muebles, se importen o no, así como la importación de los mismos, con el firme propósito de eliminar discriminaciones que dificulten un desarrollo interno acorde con la situación económica general del país, tiene como finalidad esencial allegar recursos para las respectivas Haciendas municipales. sin afán discriminatorio por la procedencia de los bienes, con carácter general, pero dada la característica debilidad del sector industrial en ambas ciudades, se hace necesario prever, en aquellos casos que tengan una especial trascendencia para el desarrollo económico de estos territorios, medidas de protección de carácter temporal.

Tanto por el reducido ámbito territorial de aplicación del Arbitrio, como por las especiales características del órgano gestor, se ha elaborado una normativa que regula los elementos esenciales del tributo con la necesaria amplitud para que, en aplicación de sus competencias, los Plenos municipales puedan llevar a cabo el correspondiente desarrollo reglamentario.

Asimismo, comprende una regulación específica de ciertos aspectos de gestión, quedando el resto de las cuestiones sometido a lo establecido, con carácter general, en la mencionada Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Los tipos de gravamen se fijan en las ordenanzas de la Ciudad, y oscilan entre el 0,5% y el 10%.

De acuerdo con todo lo expuesto, podemos encontrar las siguientes diferencias entre el IPSI y el sistema común de imposición sobre el consumo aplicable de conformidad con la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido:

A

→ El IVA es un tributo indirecto armonizado de alcance global respecto de todas las actividades empresariales y profesionales que se realizan en la cadena de suministro, ya sean entregas de bienes o prestaciones de servicios.

B

→ Por el contrario, el IPSI sólo somete a imposición la entrega de bienes realizada por el fabricante y, con carácter global, las prestaciones de servicios.

C

→ De este modo, el IVA se caracteriza por ser impuesto plurifásico que somete a tributación todos los eslabones de la cadena de producción, suministro y servicios.

D

→ Por el contrario, el IPSI tiene esta característica respecto de las prestaciones de servicios, mientras que en materia de entrega de bienes es monofásico al gravar exclusivamente la entrega efectuada por el fabricante.

E

→ El IVA es un impuesto neutro para empresarios o profesionales y grava exclusivamente el valor añadido generado en cada una de las fases de la cadena de suministro recayendo sobre el consumidor la carga tributaria del impuesto cuando realice el consumo de los bienes sometidos a gravamen.

F

→ Por el contrario, el IPSI no en todos los casos es neutral para empresarios y profesionales puesto no tienen derecho a la deducción respecto de las cuotas tributarias soportadas en la adquisición de servicios.

Por lo tanto, nuestras conclusiones sobre el impacto a nivel fiscal de la incorporación de Ceuta y Melilla a las RUP, son las que exponemos a continuación:

A

→ *De acuerdo con lo expuesto con anterioridad, se ha llevado ya a cabo cierta tarea de armonización del IPSI con el IVA en virtud de lo dispuesto en el tratado de adhesión.*

B

→ *Si bien el IPSI guarda ciertos puntos comunes con el IVA en materia de hecho imponible, sujeto pasivo y neutralidad respecto de ciertas operaciones, lo cierto es que (a pesar de la precitada armonización) todavía presenta grandes diferencias con dicho tributo europeo.*

C

→ *Si analizamos el precedente de Canarias, lo cierto es que observamos que, si bien este territorio RUP mantiene un sistema tributario propio con un tributo indirecto propio (el IGIC), lo cierto es que observamos un altísimo grado de integración entre esta figura impositiva y el sistema común de imposición sobre el consumo (IVA).*

De este modo, las diferencias entre IGIC e IVA no son tan marcadas como las que observamos entre el IPSI y el IVA.

D

→ *Por lo tanto, tal y como ha sucedido en el caso de Canarias, la caracterización de Ceuta y Melilla como RUP, podría conllevar la necesidad de alcanzar un grado más de integración en materia de imposición indirecta, teniendo que realizarse cambios substanciales en materia de IPSI especialmente respecto de ciertos elementos estructurales que, si bien conllevarían un incremento de la carga formal para empresarios y profesionales, no parecen suponer un incremento de la carga tributaria:*

→ *Concepción del impuesto como multifásico en todos los hechos imponibles, incluyendo la entrega de bienes.*

→ *Introducción del mecanismo de deducción para empresarios y profesionales en lo que concierne a las prestaciones de servicios.*

En esta materia resulta necesario hacer referencia a la estrategia de la Unión Europea con respecto a este tipo de regiones que muestra una especial sensibilización con respecto a los problemas específicos que presentan dichas zonas. En materia de acciones desarrolladas por cada institución, cabe citar el informe elaborado por la Comisión de fecha 23 de marzo de 2020 denominado «Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la UE» y que se refiere a las acciones llevadas a cabo por dicha institución y los Estados miembros en dichos territorios ultraperiféricos.

Las conclusiones del informe se citan en la Web de la Comisión Desarrollo regional y urbano de la UE y son las que se expresan a continuación:

A

→ *La Comisión, las regiones ultraperiféricas y sus respectivos Estados miembros van por buen camino para transformar la Comunicación en realidad con resultados tangibles a nivel local.*

B

→ *La Comisión ha cumplido sus compromisos creando oportunidades específicas para las regiones ultraperiféricas en una amplia gama de programas de la Unión Europea y adaptando sistemáticamente la legislación, las políticas y los instrumentos de la Unión Europea a las circunstancias específicas de esas regiones en consonancia con el artículo 349 del Tratado;*

C

→ *Son necesarios mayores esfuerzos para hacer frente al cambio climático, proteger la biodiversidad, introducir la economía circular e impulsar la energía renovable.*

En particular, en el Anexo I del informe anteriormente citado, se hace referencia a una lista de medidas exhaustivas en diferentes áreas entre las que destacan las siguientes:

- 1 | **Gobernanza (entre otras):**
velar por que las preocupaciones y los intereses de las regiones ultraperiféricas se tengan debidamente en cuenta como pertinentes en las evaluaciones de impacto y en la evaluación de las políticas.
- 2 | **Economía azul (entre otras):**
proponer la creación de un foro de diálogo y de intercambio de experiencias en el ámbito de la pesca y los asuntos marítimos con las regiones ultraperiféricas, los Estados miembros y las distintas partes interesadas de los sectores pertinentes.

- 3 | **Agricultura y desarrollo rural (entre otras):** procurar que continúe aplicándose el Reglamento POSEI, sin perjuicio de las negociaciones previstas para el próximo marco financiero plurianual.
- 4 | **Biodiversidad (entre otras):** colaborar con los socios de los países y territorios de ultramar y los países de África, el Caribe y el Pacífico en la promoción de objetivos comunes en los acuerdos internacionales.
- 5 | **Economía circular (entre otras):** proponer un tema de proyecto en el marco del programa de trabajo de LIFE 2018-2020 en materia de residuos para abordar los problemas de gestión de los residuos a que se enfrentan las regiones ultraperiféricas.
- 6 | **Cambio climático (entre otras):** reforzar la dimensión de las regiones ultraperiféricas en el instrumento relativo al medio ambiente y la acción por el clima (LIFE) de la UE, incluyendo la preparación de las regiones ultraperiféricas frente a condiciones meteorológicas extremas como un nuevo ámbito de actuación para la adaptación al cambio climático con arreglo al programa de trabajo 2018-2020.
- 7 | **Energía (entre otras):** elaborar una base de datos de las características fundamentales de los sistemas de energía y las economías de las regiones ultraperiféricas.
- 8 | **Investigación e innovación (entre otras):** poner en marcha una acción de coordinación y apoyo (4 millones de euros) específica en el programa de trabajo de Horizonte 2020 para 2018-2020, a fin de reforzar las capacidades de las regiones ultraperiféricas para participar en el programa marco de investigación de la UE.

Adicionalmente, se han abordado acciones en otras materias como pueden ser el empleo, educación y formación, competitividad, emprendimiento y mercado único, accesibilidad digital, transporte, cooperación con los vecinos de las regiones ultraperiféricas, comercio y migración.

En materia de inversiones, la Comisión de Política Territorial y Cohesión cita las siguientes:



- | Entre 2014 y 2020, la UE ha asignado 13.800 millones de euros a las regiones ultraperiféricas en el marco de la política de cohesión, agricultura y pesca. En particular, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) incluye una asignación específica adicional para compensar los costes adicionales a los que se enfrentan estas regiones con relación a sus limitaciones concretas.

B

→ *Por su parte, los programas de cooperación territorial (INTE-RREG), cofinanciados por el FEDER, ayudan a las regiones ultraperiféricas a fortalecer su integración con socios regionales. Existen seis programas transfronterizos y transnacionales dedicados a las regiones ultraperiféricas.*

C

→ *En los ámbitos de pesca y agricultura, las regiones ultraperiféricas también se benefician de varias medidas específicas e instrumentos financieros:*

→ *El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).*

→ *El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).*

→ *El programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI).*

D

→ *Asimismo, las regiones ultraperiféricas se benefician de una serie de programas europeos:*

→ *El programa de investigación Horizonte 2020.*

→ *El programa europeo para las pymes (COSME).*

→ *El EaSI (para el empleo y la innovación social).*

→ *El programa ERASMUS+ (educación, formación, jóvenes y deportes).*

En consecuencia, la consideración de Ceuta y Melilla como territorios ultraperiféricos conllevaría el acceso a todas las políticas anteriormente citadas y que vendrían a dar respuesta a las especificidades de dichos territorios.

En materia de **presupuestos**, en 2021 la Unión inició un nuevo período de programación plurianual. Las normas que rigen el Fondo de Cohesión para el período 2021-2027 se fijan en el nuevo Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. De acuerdo con la información pública facilitada por la Unión Europea, este último seguirá apoyando proyectos en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo, principalmente para proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte, incluidas las redes transeuropeas (RTE-T).

En el período 2021-2027, la Unión asignará 42.600 millones EUR (a precios de 2018) al Fondo de Cohesión, dentro de los cuales la contribución al Mecanismo «Conectar Europa» ascenderá a 10.000 millones EUR.

El Fondo de Cohesión posterior a 2020 financiará proyectos en los mismos 15 Estados miembros que en el período de programación 2014-2020. Se mantiene el 85 % del valor de los proyectos como porcentaje máximo de cofinanciación.

3.3 Ventajas e inconvenientes de la adquisición del estatuto RUP por parte de Ceuta y Melilla

3.3.1

VENTAJAS

A

→ **Acceso a fondos europeos para las RUP**
En nuestra opinión, la principal ventaja de que un territorio sea calificado como RUP es que accede directamente a los fondos, ayudas y programas previstos para este tipo de regiones y que tienen como finalidad mitigar los efectos de los condicionantes geográficos, sociales y económicos presentes en los mismos. Nos referimos a esos efectos en el apartado de impacto (4.2.5) en el que realizamos una breve referencia a los fondos y programas disponibles para las RUP.

B

→ **Acceso a políticas específicas**
De acuerdo con lo expuesto en el apartado 4.2.5. las RUP disfrutaban asimismo de las políticas específicas en diversas materias entre las que se encuentran la gobernanza, investigación e innovación, cambio climático, etc. Sin duda, uno de los aspectos positivos de la consideración de RUP será que Ceuta y Melilla podrá encontrar ciertas palancas de crecimiento en las citadas políticas.

C

→ **Entrada en el TAU**
En línea con lo expuesto en el presente documento, la consideración de Ceuta y Melilla como RUP supondría (atendiendo a lo sucedido con las restantes RUP) la entrada en el Territorio Aduanero de la Unión. A estos efectos, nos remitimos en este punto a las ventajas asociadas a dicho escenario contempladas en el apartado 3.3.1. del presente informe.

D

→ **Permanencia de figuras impositivas propias como el IPSI**
En coherencia con los razonamientos previos, la adquisición del estatuto RUP por parte de Ceuta y Melilla supondría la entrada en el TAU pero no necesariamente la entrada en el territorio de aplicación de la Directiva de IVA.

Por lo tanto, dichos territorios, aunque tendrían que someterse probablemente a un proceso de armonización, estarían en disposición de seguir aplicando tributos indirectos propios como el IPSI.

A***Entrada en el TAU***

En línea con lo antedicho, la consideración de Ceuta y Melilla como RUP supondría (atendiendo a lo sucedido con las restantes RUP) la entrada en el Territorio Aduanero de la Unión. A estos efectos, nos remitimos en este punto a los inconvenientes asociados a dicho escenario contempladas en el apartado 3.3.2. del presente informe.

B***Necesaria armonización del IPSI***

En el presente informe se ha realizado una comparación de la estructura del IVA con tributos propios de Canarias (IGIC) y Ceuta y Melilla (IPSI). El resultado de dicha comparación es que el IGIC ha sido sometido ya al necesario proceso de armonización con el IVA exigido (al menos desde una perspectiva básica) a las RUP. En consecuencia, en caso de que Ceuta y Melilla decidan solicitar dicho estatuto, el IPSI deberá ser sometido a un proceso de armonización similar al del IGIC.

C***Aumento de costes administrativos***

El anterior proceso de armonización del IPSI podría conllevar la necesidad de convertir dicho tributo en plurifásico al objeto de equipararlo al IVA. Estos cambios supondrían la consideración de sujeto pasivo por parte de operadores que, si bien realizan una actividad económica, en la actualidad no tienen ningún tipo de obligación en relación con este impuesto con el consiguiente incremento de los costes administrativos.

3.4 Procedimiento normativo para la reforma

3.4 Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el artículo 349 del TFUE establece una lista cerrada de regiones ultraperiféricas que se pueden aprovechar, por un lado, de medidas específicas en la aplicación de los tratados y, por el otro, de las políticas de desarrollo y cohesión anteriormente citadas.

El proceso de inclusión de una determinada región dentro de esta categoría dependerá de las características del territorio y de su encaje actual en la organización territorial de la Unión Europea.

A continuación, nos referimos a algunos ejemplos:

3.4.1

MECANISMO SIMPLIFICADO (ARTÍCULO 355.6 DEL TFUE). TERRITORIOS DE ULTRAMAR

Los países y territorios de ultramar son aquellos que no forman parte del territorio comunitario tal y como está definido en los tratados. No obstante, estos gozan de una relación especial con la UE lo cual permite disfrutar de determinados beneficios asimilables a los que resultan de aplicación en el territorio de la Unión Europea.

A ellos se refiere el artículo 198⁴⁷ del TFUE el cual establece que la finalidad de la asociación es la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre estos y la Unión en su conjunto. La lista de territorios está incluida en el Anexo II del Tratado de Funcionamiento.

Por su parte, el artículo 199 concreta de una forma más exhaustiva los objetivos de la asociación los territorios de ultramar citando, entre otros, mejorar los intercambios comerciales y el régimen de inversiones para el desarrollo progresivo de las regiones.

47/ Artículo 198 (antiguo artículo 182 TCE): Los Estados miembros convienen en asociar a la Unión los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Dichos países y territorios, que en lo sucesivo se denominarán «países y territorios», se enumeran en la lista que constituye el anexo II. El fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión en su conjunto. De conformidad con los principios enunciados en el preámbulo del presente Tratado, la asociación deberá, en primer lugar, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran.

Pues bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 355.6 del TFUE, el Estado miembro al que pertenezca el territorio de ultramar en cuestión, podrá comunicar al Consejo que se adopte una decisión que **modifique el estatuto de dichos territorios**. A este respecto, el Consejo Europeo deberá pronunciarse por unanimidad previa consulta a la Comisión.

En consecuencia, este mecanismo (que cabría calificarse como abreviado si se compara con el de modificación de los Tratados), permite a ciertos Estados miembros la conversión de un territorio de ultramar que dependa de ellos en territorio ultraperiférico.

Dado que es el más reciente, puede citarse el caso de Mayotte que accedió al estatuto de Región Ultraperiférica a través de Decisión del Consejo Europeo de 11 de julio de 2012.

Las fases de dicho procedimiento son las que se expresan a continuación:

A

→ **26 de octubre de 2011:**
Carta del Presidente, con fecha de 26 de octubre de 2011, por la que la República Francesa solicita al Consejo Europeo que adopte una decisión, para que Mayotte, que tenía el estatuto de país y territorio de ultramar con arreglo al artículo 355, apartado 2, del TFUE y que figura como tal en el anexo II de dicho Tratado, accediese al estatuto de región ultraperiférica a efectos de lo dispuesto en el artículo 349 del TFUE.

B

→ **Dictamen previo de la Comisión sobre la atribución al Mayotte del estatuto de región ultraperiférica.**

C

→ **Decisión del Consejo Europeo de 11 de julio de 2012.**
En dicha decisión, se acuerda lo siguiente con el objeto de reflejar el nuevo estatuto de Mayotte como Región Ultra.

→ *En el artículo 349, párrafo primero, se introduce la mención «Mayotte» después de «Martinica».*

→ *2) En el artículo 355, apartado 1, se introduce la mención «Mayotte» después de «Martinica».*

→ *3) En el anexo II se suprime el sexto guión.*

Por su rapidez, la aplicación del mecanismo simplificado establecido en el artículo 355.6 para ampliar el catálogo de regiones ultraperiféricas, resultaría una opción idónea para el caso de que se decidiese solicitar el estatuto de Región Ultraperiférica para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Sin embargo, debemos aclarar que dicho procedimiento sólo está previsto para aquellos territorios especiales calificados como de «ultramar», mencionados en el Anexo II del Tratado de Funcionamiento.

Al no resultar de aplicación este mecanismo simplificado, la posible incorporación de Ceuta y Melilla como RUP en el artículo 349 deberá efectuarse a través de la reforma del Tratado de Funcionamiento, proceso al que nos referimos a continuación.

3.4.2

MECANISMOS PARA LA REFORMA DEL ARTÍCULO 349 DEL TFUE

En la presente opción nos referimos a las vías de reforma del TFUE con el objetivo de incluir a Ceuta y Melilla en el catálogo de regiones ultraperiféricas.

A este respecto, debemos referirnos a lo establecido en los artículos 48⁴⁸ y siguientes del TFUE, preceptos que regulan el procedimiento de revisión de los tratados.

Dicho artículo contempla dos procedimientos de revisión para la reforma del TFUE:

3.4.2

MECANISMOS PARA LA REFORMA DEL ARTÍCULO 349 DEL TFUE

3.4.2.1 El procedimiento de revisión ordinario

Este procedimiento se establece para la revisión de los tratados en relación con todos los aspectos que en ellos se contienen (a excepción de aquellas materias que pueden revisarse a través del procedimiento abreviado). Puede tener como finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados, su tramitación se compone de los siguientes pasos:

A

→ *El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados.*

B

→ *El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.*

C

→ *El Consejo consulta al Parlamento Europeo y Comisión.*

48/ Ferrer-Gallardo, X. (2008). «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Doc. Anal. Geogr.* 51, 2008, 129-149.

- D** → *El Consejo adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas.*
- E** → *El presidente del Consejo Europeo convoca una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión.*
- F** → *La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.*
- G** → *El presidente del Consejo convoca una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados.*
- H** → *Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

3.4.2

3.4.2.2 El procedimiento simplificado de revisión:

Por su parte, el procedimiento simplificado se aplica a la revisión de las disposiciones de la Tercera parte del TFUE relativas a las políticas y acciones internas de la Unión.

Dicho procedimiento se compone de los siguientes pasos:

- A** → *El Consejo consulta al Parlamento Europeo y la Comisión.*
- B** → *El Consejo europeo se pronuncia por unanimidad.*
- C** → *Entrada en vigor una vez aprobado por parte de los Estados miembros.*

De acuerdo con lo dicho anteriormente, nuestra conclusión es que la inclusión de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla dentro de la categoría de RUP implicaría la modificación del artículo 349 del TFUE y, en consecuencia, al no ser un precepto incluido en la tercera parte del tratado, el mismo debería efectuarse a través del procedimiento ordinario anteriormente descrito.

Cabe añadir que la adquisición del estatuto de RUP por parte de Ceuta y Melilla no sólo supone la inclusión de dichos territorios en la lista del artículo 349 del TFUE sino que, adicionalmente, se deberán modificar algunas de las características propias de las RUP.

A este respecto, el propio artículo 349 TFUE antes citado establece algunas características de las RUP que no concurren en el caso de Ceuta y Melilla. Por ejemplo, se alude a la «insularidad» de los territorios, su «gran lejanía» o «clima adverso» circunstancias todas ellas que no caracterizan a Ceuta y Melilla.

Por lo tanto, el proceso de adquisición del estatuto RUP por parte de Ceuta y Melilla no requerirá sólo de una modificación formal de la norma, sino de un nuevo planteamiento o definición de tal categoría.

Procedimiento para la inclusión de Ceuta y Melilla en las RUP

APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN ORDINARIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 48 DEL TFUE

El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados.

El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.

El Consejo consulta al Parlamento Europeo y Comisión

El Consejo adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas.

El presidente del Consejo Europeo convoca una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión.

La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

El presidente del Consejo convoca una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para aprobar de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados.

Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Bibliografía

Acosta Sanchez, M. A, (2014). «Las fronteras terrestres de España en Melilla: delimitación, vallas fronterizas y tierra de nadie», *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 28.

Amirah Fernández, H. (2015). *Informe sobre las Relaciones España-Marruecos*. Real Instituto Elcano.

Arcos Ramírez, F. y Díez Peralta, E. (2018). «Control de fronteras y derechos humanos en el Mediterráneo», *Deusto Journal of Human Rights* 3, 13-47.

Brandon Fernández, M. E. (2021). *Evolución de los movimientos migratorios desde África. Una comparativa entre Canarias, Ceuta y Melilla* [Tesis doctoral; Santana Pérez, J. M. (dir.)]. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Cassarino, J.-P. y Giuffé, M. (2017). «Finding its place in Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission», *FMU Policy Brief*, 1/2017

Castan Pinos, J. (2009). «Identity challenges affecting the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla», *The Cultural Production and Negotiation of Borders* 24, 65-80

Castan Pinos, J. (2014). *La Fortaleza europea: Schengen, Ceuta y Melilla*. Instituto de Estudios Ceutíes.

Castro Sánchez, C. (2013). «Tribunal Europeo de Derechos Humanos-TEDH-Sentencia 23.02.2012 (Gran Sala)-Hirsi Jamaa e.a. c. Italia, 27765/09, "Artículo 3 y 13 del CEDH; Artículo 4 del Protocolo n.º 4 - Tortura y tratos inhumanos y degradantes - derecho a un recurso efectivo - prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 46, 1119-1135.

Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta (1998). «Memoria sobre la situación Socioeconómica y Laboral del 1998: El sector comercial en Ceuta, reactivación y ordenación».

- Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta (2000). «Informe 4/98: Estudio del mercado laboral de Ceuta y de la economía irregular y su impacto sobre el conjunto de la economía de la ciudad (aprobado por el Pleno del C.E.S, en la sesión ordinaria celebrada el 22 de marzo del 2000)».
- European Commission (2004). *Study on the links between legal and illegal migration* (4.6.2004).
- European Commission (2005). *Visit to Ceuta and Melilla. Mission Report-Technical Mission to Morocco on illegal immigration* (MEMO 05/380; 19.10.2005).
- European Commission (2006). *The Commission gives budgetary support to reinforce the Morocco's new strategy for combating illegal immigration* (IP/06/1121; 23.08.2006).
- European Commission (2011). *The global approach to migration and mobility*. (SEC(2011) 1573; 18.11.2011).
- Ferrer-Gallardo, X. (2008). «Acrobacias fronteras en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Doc. Anal. Geogr.* 51, 2008, 129-149.
- Hajjaji, T. (1986). *Le phénomène de la contrebande au Maroc. Memoire du Cycle superieur*. École Nationale de l'Administration Publique.
- Instituto Nacional de Estadística (2021). *Asalariados por tipo de sector (público o privado), sexo y comunidad autónoma. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada comunidad*.
- Instituto Nacional de Estadística (2021). *Distribución porcentual de los activos por sector económico y provincia*.
- López-Jurado Romero de la Cruz, C. (2017). «Las fronteras de Ceuta y Melilla: un análisis desde la perspectiva de la seguridad y de los derechos humanos», en: Roldán Barbero, F. J. (dir.), *La seguridad nacional en España: Un enfoque geoestratégico*, 53-97. Tirant Humanidades.
- López Bueno, J. M. (2011). «Melilla y sus relaciones con su entorno marroquí inmediato: Teoría, práctica y oportunidades», *Aldaba* 35, 91-107.
- Moreno, S. (11 de agosto 2019). «Entrevista a Khalid Zerouali. El jefe de fronteras de Marruecos explica cómo frenan la llegada de inmigrantes a España», *elDiario.es*.
- Morón Pérez, M. C (2006). «El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro», *Crónica tributaria* 121, 59-96.
- Nuñez Pérez, G. G. (1998). «Análisis comparativo del régimen fiscal de Ceuta y Melilla con Canarias», en: Fernández Pavés, M. J. (coord.), *Estaduto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*. Cedecs.
- Ospina, G. I. (2011) «Diez años de política migratoria: Avanzando hacia la responsabilidad», *UNISCI Discussion Papers* 27, 251-263.
- Sánchez-Montijano, E. (2015): «Schengen al desnudo», *Barcelona Centre for International Affairs*. https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/refugiados/schengen_al_desnudo
- Soler García, C. (2017). «La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI) 34.
- Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991 (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1993, 6311-6314).

Textos legales

Ley de 22 de diciembre de 1955 de bases sobre el régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla (*BOE* núm. 369, de 25 de diciembre de 1955).

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 firmado en Roma.

Constitución española (*BOE* núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Instrumento de Ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (*BOE* núm. 1, de 1 de enero de 1986).

Unión Europea. Reglamento (CEE) 570/86 del Consejo de 24 de febrero de 1986 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa aplicables a los intercambios entre el territorio aduanero de la Comunidad, Ceuta y Melilla y las Islas Canarias (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 56/1, 1 de marzo de 1986).

Unión Europea. Acta única Europea (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L169/1, 29 de junio de 1987).

Unión Europea. Reglamento (CEE) nº 1135/88 del Consejo de 7 de marzo de 1988 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa en el comercio entre el territorio aduanero de la Comunidad, Ceuta y Melilla y las Islas Canarias (*Diario oficial de las Comunidades Europeas* L 114/1, 2 de mayo de 1988).

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 (*BOE* núm. 73, de 26 de marzo de 1991).

Unión Europea. Reglamento (CEE) nº 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario de las Islas Canarias (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 171/1, 29 de junio de 1991).

Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (*BOE* núm. 137, de 8 de junio de 1991).

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (*BOE* núm. 312, de 29 de diciembre de 1992).

Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 191/1, 29 de julio de 1992).

Orden de 20 de enero de 1994 por la que se fijan modalidades de control sanitario a productos de comercio exterior destinados a uso y consumo humano y los recintos aduaneros habilitados para su realización (*BOE* núm. 30, de 4 de febrero de 1994).

Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*BOE* núm. 315, de 31 de diciembre de 1996).

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 340/1, 10 de noviembre 1997).

Unión Europea. Reglamento (CE) 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 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 20/1, 20 de enero de 2001).

Unión Europea. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 349/1, 25 de noviembre de 2004).

Unión Europea. Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 347/1, 11 de diciembre de 2006).

Unión Europea. Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 121/37, 15 de mayo de 2009).

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (*BOE* núm. 305, de 19 de diciembre de 2009).

Unión Europea. Reglamento (UE) no 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 55/13, 28 de febrero de 2011).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Unión Europea. Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 269/1, 10 de octubre de 2013).

Unión Europea. Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 295/27, 6 de noviembre de 2013).

Unión Europea. Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) no 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 343/558, 29 de diciembre de 2015).

Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 77/1, 23 de marzo de 2016).

Unión Europea. Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n° 1/2005 y (CE) n° 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 854/2004 y (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales) Texto pertinente a efectos del EEE (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 95/1, 7 de abril de 2017).

Resolución de 10 de julio de 2017, de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, por la que se modifica el anexo II de la Orden de 20 de enero de 1994, por la que se fijan modalidades de control sanitario de productos de comercio exterior destinados a uso y consumo humano y los recintos aduaneros habilitados para su realización (*BOE* núm. 180, de 29 de julio de 2017).

Reglamento interno del Parlamento Europeo (*Diario Oficial de la Unión Europea* 302, 22 de noviembre de 2019).

Ministerio de Sanidad. Procedimientos de control sanitario sobre las mercancías destinadas o procedentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (Circular IM/1/2020)

Unión Europea. Directiva (UE) 2020/262 del Con-

sejo de 19 de diciembre de 2019 por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales (versión refundida). (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 58/4, 27 de febrero de 2020).

Unión Europea. Reglamento Delegado (UE) 2019/2124 de la Comisión, de 10 de octubre de 2019, por el que se completa el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, en cuanto a las normas para los controles oficiales de partidas de animales y mercancías objeto de tránsito, transbordo y transporte ulterior por la Unión y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 798/2008, (CE) n° 1251/2008, (CE) n° 119/2009, (UE) n° 206/2010, (UE) n° 605/2010, (UE) n° 142/2011, (UE) n° 28/2012 de la Comisión, el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/759 de la Comisión y la Decisión 2007/777/CE de la Comisión (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 321, 12 de diciembre de 2021).

Anexos

ANEXO I

Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de Junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho en Bonn el 25 de Junio de 1991.

ANEXO II

Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países.

ANEXO III

European Commission. Technical mission to Morocco: visit to Ceuta and Melilla on illegal immigration.

ANEXO IV

Artículos 25 y 26 del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica

ANEXO V

Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas. Protocolo nº 2.

ANEXO VI

Artículo 4 del Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 por el que se establece el Código aduanero de la Unión.

ANEXO VII

Artículos 48, 349 y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

ANEXO VIII

Tratado de Maastricht: Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la comunidad.

ANEXO IX

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.

ANEXO X

Artículos 5 y 6 de la Directiva 2006/112/ce del consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido.

ANEXO XI

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, al Comité de las regiones y al Banco Europeo de Inversiones: una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

ANEXO XII

Sentencia de 15 de diciembre de 2015, en los Asuntos Acumulados C-132/14 a C-136/14.

ANEXO XIII

Regulación sobre procedimientos de control para-aduaneros en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

ANEXO XIV

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.

**JORDI
CAÑAS**

Jordi Cañas Pérez,
diputado de Ciudadanos
al Parlamento Europeo.

B-1047 Brussels - BRANDT 05M073
(+ 32) 2 28-45357
jordi.canas@ep.europa.eu
www.europarl.europa.eu



Estudio elaborado para Jordi Cañas Pérez
por Alberto García Valera y Hugo González
Collazo, de EY Abogados SLP.

Bold

Dirección de Arte y Diseño.
www.bold.bz

Bruselas, mayo de 2022.



Desde este código QR puedes descargar y leer el informe en versión digital.

ISBN: 978-84-09-41763-6

Se permite la difusión y reproducción parcial de esta publicación citando título y autor de la obra.



La certificación FSC® garantiza que esta publicación está impresa en materiales provenientes de bosques donde se respetan estrictos estándares medioambientales, sociales y económicos.

Este informe es el resultado de un compromiso personal y político con los ciudadanos de Ceuta y Melilla, con la defensa de sus libertades y con su derecho a un futuro en paz y prosperidad. Un compromiso nacido de una situación límite: la vivida los días 17 y 18 de mayo de 2021 tras la entrada ilegal en la ciudad de Ceuta de más de 10.000 personas, como resultado de una acción hostil del gobierno marroquí contra España.

A raíz de ello impulsé, como eurodiputado de -Ciudadanos integrado en el grupo liberal europeo Renew Europe-, un debate con resolución en el Parlamento Europeo para condenar la estrategia de Marruecos contra una ciudad española y europea. Dicha resolución lanzó un mensaje inequívoco: que Ceuta y Melilla son una frontera exterior de la Unión Europea cuya protección y seguridad concierne a la Unión en su totalidad, reafirmando la inviolabilidad de las fronteras nacionales de los Estados de la UE y el respeto pleno, no negociable, de su integridad territorial.

El uso de la inmigración ilegal forma parte, junto a la asfixia económica, de la estrategia con la que Marruecos presiona a España para influir en el futuro político de Ceuta y Melilla. Estas amenazas híbridas, diseñadas e implementadas por Marruecos, necesitan una respuesta integral que pasa por adoptar decisiones que permitan afrontar los retos y desafíos con una estrategia a corto, medio y largo plazo para ambas ciudades. Es urgente una hoja de ruta que impulse cambios económicos, comerciales y de control fronterizo.

Para ello es necesario abordar algunas de las medidas que podrían convertirse en palancas de cambio para lograr una mayor integración económica e institucional de Ceuta y Melilla en el conjunto de España y Europa. Es necesario iniciar un proceso de reflexión y debate que permita acordar una propuesta conjunta de la sociedad civil, los diferentes actores económicos y los representantes políticos, así como las diferentes administraciones e instituciones, con un objetivo claro: reforzar la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Europea.