

UE y sus Estados miembros en el caso de Libia, pero con proyección a otros territorios. Los investigadores y expertos deben felicitarse por disponer finalmente de una herramienta útil y clarificadora de la cuestión; los políticos y legisladores, a su vez, deberían tener en cuenta el exhaustivo análisis de la Dra. Calvo en sus futuras medidas de desterritorialización, externalización o extra-territorialización.

Miguel A. Acosta
Universidad de Cádiz

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA Y ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ (dirs.): *Ceuta y Melilla: la Unión Europea en la orilla sur del Mediterráneo. Propuestas de consolidación europea para las ciudades, islas y peñones de España*, Ceuta, UNED, 2023, 210 págs.

Desde hace años el profesor Alejandro del Valle Gálvez ha sabido utilizar con inteligencia la ubicación que tiene la Universidad de Cádiz para orientar la investigación hacia cuestiones relacionadas con el espacio geográfico en donde se encuentra, plagado de contenciosos internacionales de carácter territorial. Se trata de una tarea tan ambiciosa como difícil, que ha logrado llevar a cabo gracias a la creación de un grupo de investigación (llamado Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho) vinculado al Centro de Excelencia Jean Monnet «Inmigración y derechos humanos en las fronteras exteriores europeas». Lo acertado de su apuesta se evidencia en el hecho de que tanto él como los componentes del grupo de investigación que lidera sean considerados como los mejores especialistas en dichas materias. Se entiende, de este modo, que el Observatorio de Ceuta y Melilla le solicitara la realización de un informe que sería, primero, expuesto en el Congreso de los Diputados y, posteriormente, recogido y actualizado en el libro que es objeto de esta recensión titulado *Ceuta y Melilla: La Unión Europea en la orilla sur del Mediterráneo*, del que son directores tanto Alejandro del Valle Gálvez como Inmaculada González García, ambos catedráticos de la Universidad de Cádiz. El libro lleva como subtítulo *La Unión Europea en la orilla sur del Mediterráneo*, lo que es indicativo del papel nuclear que se le va a reconocer a la Unión Europea (UE, en adelante) en los diferentes capítulos del libro. Como se podrá comprobar también, otro acierto de esta obra colectiva reside en conjugar el análisis académico con el planteamiento de acciones, medidas y estrategias concretas para «mejorar y reforzar la europeidad y plena pertenencia de Ceuta y Melilla a la Unión Europea, [el] Consejo de Europa y otros organismos europeos». A partir de una introducción que corre a cargo de los

directores de la obra, el libro, editado por la UNED, se divide en nueve capítulos.

En el capítulo 1 Inmaculada González García se centra en el análisis de la cooperación transfronteriza entre España y Marruecos, para lo cual examina, con carácter preliminar, los diferentes marcos de las relaciones UE-Marruecos durante el período 1994-2027. Ello resulta absolutamente necesario teniendo en cuenta la sopa de letras en la que se ha traducido esta cooperación y que va desde la política regional y de cohesión europea (con el instrumento financiero FEDER, los programas de iniciativa PÍC o el Interreg) al proceso de Asociación Euromediterránea (MEDA), la política europea de vecindad o PEV (con el IEVA, el IEV y el IVDCI), o la específica cooperación transfronteriza hispano-marroquí entre la comunidad autónoma de Andalucía y el norte de Marruecos, que también cuenta con su propio programa. Sin embargo, este análisis pormenorizado conjuga la descripción analítica con la identificación de problemas. Así, por ejemplo, cuando señala que las razones por las que Marruecos decidió no participar en determinados programas de cooperación transfronteriza (concretamente de la PEV) fueron de carácter político, estando relacionadas con sus reivindicaciones sobre Ceuta y Melilla o con la posición de la UE respecto al Sahara Occidental. El cambio de posición del Gobierno de España respecto al Sahara Occidental de marzo de 2022 es explicado como respuesta a la crisis migratoria de mayo de 2021, un claro ejemplo de cómo Marruecos utiliza la inmigración como instrumento de presión política y logra salirse con la suya. Pero estamos, como decía, ante una obra proactiva y, en este sentido, González García hace tres propuestas concretas y viables de cooperación transfronteriza, que pasan por la creación de una entidad con personalidad jurídica propia (la Agrupación Europea de Cooperación Territorial), la ejecución de programas en el marco de la PEV o el desarrollo de relaciones bilaterales hispano-marroquíes a través de la celebración de acuerdos no normativos (MOU) que implicarían a entidades marroquíes próximas a Ceuta y Melilla, y a las propias autoridades de las mencionadas ciudades autónomas, cuyo objetivo último sería el fomento de la cooperación transfronteriza.

Precisamente la crisis migratoria de 2021 y el cambio de posición del Gobierno de España respecto del Sahara Occidental son objeto del capítulo 2, redactado por el Prof. Del Valle (*«Weaponising migration: Ceuta y Melilla en las relaciones España- Marruecos, su reforzamiento estratégico como ciudades de la UE en la orilla sur del Mediterráneo»*). La claridad y determinación con las que aborda ambas cuestiones denunciando, respecto a la segunda, lo que considera «objetivamente contrario al derecho internacional» lo dicen todo a favor del profesor Del Valle. Europeísta convencido, considera que la relación de desequilibrio bilateral que existe en la relación de España con Marruecos se

podría corregir mediante una mayor implicación de la UE. Esta línea de actuación es desarrollada en el apartado que recoge posibles estrategias a seguir por parte de España con el objetivo, a corto y medio plazo, de reforzar el estatuto de las ciudades de Ceuta y Melilla en el marco de la UE. La primera de ellas, de difícil ejecución (como él mismo reconoce), es la consideración de los diferentes territorios españoles en el norte de África como una única región ultraperiférica, lo que podría hacerse valer por España en una futura conferencia intergubernamental para la reforma de los Tratados de la UE. La segunda opción, en realidad la única viable en tanto lo anterior no ocurra, es lograr que Ceuta y Melilla obtengan un estatuto jurídico único en el marco de la UE, que cuente con una nueva denominación —la de «ciudades europeas de la orilla sur del Mediterráneo»— y un régimen jurídico adaptado a sus circunstancias, lo que incluiría la creación de programas y fondos específicos. Esta interesante propuesta, que tiene en mente la importancia geopolítica y estratégica de su ubicación, contribuiría a poner remedio al desequilibrio estructural que experimenta actualmente la relación entre Marruecos y España.

Sin llegar tan lejos como la propuesta mencionada, hay que recordar que Ceuta y Melilla ya cuentan con un estatuto especial y diferenciado en el seno de la UE. Ello se pone de relieve en el tercer capítulo de la obra (*«Sobre la pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen: Algunas propuestas en materia de visados»*) por parte de Miguel Á. Acosta Sánchez. En efecto, hay ámbitos competenciales completos de acervo comunitario que no tienen aplicación en dichas ciudades autónomas. Sin embargo, el capítulo 3 se centra específicamente en un ámbito de cuestiones problemático en el que, sin embargo, sí tiene aplicación el derecho de la UE, si bien con especificidades, como es el espacio de libertad, seguridad y justicia y, más concretamente, el acervo Schengen. El citado régimen, que ha pasado por fases de mayor y menor grado de aperturismo, está animado en el momento presente por la «nueva etapa del partenariado entre Marruecos y España», que se ha iniciado tras el cambio de orientación de la política exterior española respecto al Sahara Occidental y la aprobación de una declaración conjunta entre Marruecos y España en 2022. En materia de visados se formulan finalmente algunas propuestas. La primera consiste en que España renuncie al régimen de exención de visados, algo que no considera deseable, ya que reduciría la movilidad entre las regiones limítrofes y podría provocar aglomeraciones. La segunda, por la que se inclina este autor, es el mantenimiento del vigente régimen de exención de visados, pero completándolo con un fortalecimiento de la cooperación bilateral, especialmente en el ámbito policial y judicial, para hacer frente al desafío del crimen organizado y el fenómeno migratorio. Quedan aparte cuestiones como el «comercio atípico» de las «porteadoras»,

para el que también se ofrecen algunas propuestas (si bien también se señala que se trata de una práctica a la que España y Marruecos han decidido ponerle fin); el régimen de los trabajadores transfronterizos (para los que sugiere la reactivación del registro de estos); la cuestión de la protección internacional (a activar mediante procedimientos en frontera más ágiles, entre otras medidas derivadas de la aplicación del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE); o la posibilidad de gestionar operaciones Frontex en ambas ciudades. En definitiva, un interesante y bien hilvanado capítulo que aborda todas las facetas posibles de la aplicación de Schengen en los mencionados territorios españoles.

El capítulo 4, redactado por Miguel Ángel Cepillo Galvín, se titula «La integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Europea y el papel de las aduanas en el marco de unas relaciones comerciales normalizadas con Marruecos». La apertura de aduanas comerciales con Marruecos parece ineludible, según afirma este especialista, en la nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos que se ha iniciado a raíz de la declaración conjunta hispano-marroquí de 2022. En su opinión, la cuestión ya no parece estar en si ello es factible, sino en la manera y los tiempos en que ha de llevarse a cabo. En este sentido hace referencia a diversos estudios e informes redactados por actores relevantes en este ámbito de cuestiones, así como a los Planes Integrales para Ceuta y Melilla aprobados por el Gobierno de España en 2022, que ya prevén dotaciones presupuestarias para que ello se lleve a efecto. Pero, leyendo este interesante capítulo, me preguntaba si del lado marroquí se tiene la misma percepción de las cosas, es decir, primero, respecto de la necesidad de acometer una tarea que podría ser interpretada como una legitimación o validación por parte de Marruecos de las fronteras existentes, esto es, como una renuncia a sus reivindicaciones territoriales sobre dichas ciudades autónomas. Además, como este autor señala, es previsible la resistencia de Marruecos a que Ceuta y Melilla «puedan convertirse en nodos de comercio internacional que compitan con infraestructuras logísticas de importancia estratégica para dicho país, como ocurre con el Puerto de Tánger Med». De manera que, incluso en el supuesto de que Marruecos acceda, determinar el alcance que pueda tener esa apertura comercial es también esencial. Y, si bien es cierto que recientemente (en todo caso, con posterioridad a la publicación de esta obra) se ha dado un primer paso por parte de Marruecos que valida la tesis de Cepillo Galvín, como es la reapertura de la frontera aduanera española en Melilla en enero de 2025 —una aduana comercial que, como él señala, llevaba cerrada desde agosto de 2018—, hay que tener en cuenta también el limitado alcance con que ello se ha hecho.

Una de las características más sobresalientes del profesor Del Valle reside en su particular empeño por utilizar el lenguaje con propiedad, especialmente

si la investigación se refiere a ámbitos (en este caso, geográficos) en los que hay una cierta profusión de términos, lo que hace necesario delimitarlos con precisión, entre otras cosas, para saber de qué estamos hablando. A ello se añade la valentía de hacer propuestas respecto a temas espinosos, con los que es difícil lidiar. Pues bien, ambas cuestiones quedan de manifiesto en el capítulo 5 de esta obra, que él redacta, titulado «Estrategias de futuro para Ceuta y Melilla: ¿Ciudades internacionalizadas? ¿Un Sahara dividido? La vinculación a Gibraltar y al Sahara Occidental en la región del Estrecho». Así, en lo que respecta a la primera cuestión, señala que no es lo mismo hablar del *Estrecho* (de Gibraltar) que del *Área del Estrecho* (que denota su vinculación al ámbito marítimo) o la *Región del Estrecho* (que engloba no solo lo anterior, sino también, entre otros, un espacio que se extiende a Canarias, el Sahara Occidental y, por supuesto, Gibraltar). Para Del Valle, tener una visión de conjunto es esencial, porque los avances habidos en relación con un contendioso (así, en relación con Gibraltar) pueden, en ocasiones, servir de guía, modelo o hipótesis teórica para llevar a cabo iniciativas similares que resuelvan otras problemáticas territoriales (concretamente, la de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). De modo que la visión de conjunto puede resultar beneficiosa para que encajen las diferentes piezas del puzzle territorial. La segunda cuestión apuntada se pone de relieve en relación con el conflicto del Sahara Occidental. Partiendo de los datos que ya aportó al respecto en el segundo capítulo de la obra, se añade ahora como hipótesis de trabajo la partición o división de dicho territorio —en línea con lo que propuso en 2002 Kofi Annan— con decisión final del Consejo de Seguridad de la ONU. La propuesta consiste en que una parte de este se integraría en Marruecos y la otra, tras un eventual referéndum de autodeterminación, se constituiría como Estado Saharaui. Parece indudable que la actual coyuntura política que se acaba de abrir en 2025 con el segundo mandato de Trump hará difícil, si no imposible, llevar a cabo esta propuesta.

El capítulo 6, redactado por Jesús Verdú Baeza, se titula «Las islas Chafarrinas. Protección ambiental en el derecho europeo». Su lectura transmite la impresión de que España ha actuado respecto a este archipiélago del Estado tan especial —que él denomina como «pequeño tesoro natural privilegiado con un enorme valor ecológico»— con dejadez pues, desde el punto de vista de la normativa española, existe una cierta indefinición, ya que no figura en la Constitución, y sus espacios marítimos no han sido formalmente delimitados en el ordenamiento jurídico interno, lo que es temerario teniendo en cuenta a quiénes tenemos como vecinos (Marruecos y Argelia). Se trata de una situación que contrasta con el reconocimiento que la normativa ambiental de la UE le ha dado. Parecería, en efecto, que hemos ido a remolque de la obligación de transposición de las directivas medioambientales comunitarias, cuando el

hecho de que la UE sí reconozca estas islas como un «territorio europeo con unas características especiales» es un dato esencial en la medida en que, como afirma este autor, «refuerza la posición española en relación con las reclamaciones marroquíes». Más allá de las cuestiones relativas a la soberanía, las Chafarinas son, como se afirma en este sugerente trabajo, un espacio natural protegido y están incluidas en la red de áreas protegidas de la UE, conocida como Natura 2000, lo que permite a España acogerse a diversos mecanismos de ayuda financiera. Este factor es importante también en la medida en que podría utilizarse para desarrollar la cooperación transfronteriza hispano-marroquí, lo que, a su vez, «proporcionaría una oportunidad inigualable para crear un marco de entendimiento y generador de confianza entre las partes, aprovechando los recursos europeos disponibles».

El tema de la seguridad y defensa en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla es abordado de modo exhaustivo por Miguel Á. Acosta Sánchez en el capítulo 7. Como es sabido, en materia de seguridad y defensa, Ceuta y Melilla cuentan con una limitación respecto al resto del territorio español, puesto que no quedan cubiertas por la cláusula de legítima defensa del art. 5 de Tratado de la OTAN, aunque sí caen bajo el ámbito espacial cubierto por la cláusula de legítima defensa del art. 42.7 del TUE, aspecto este último en el que incide la Brújula Estratégica de la UE. De manera que el polo de actuación de la UE en materia de seguridad y defensa (lo que incluye las políticas de asociación, pero también la cooperación estructurada permanente) resulta especialmente idóneo para el desarrollo de políticas que incidan en la seguridad y la defensa de las ciudades autónomas. Por ello este autor llama la atención sobre el hecho de que España no participe en un proyecto concreto que tiene incidencia en la cuestión de la vigilancia y protección portuaria y marítima. Se defiende también la necesidad de que Ceuta y Melilla figuren en los documentos internos en materia de seguridad, como ya ocurre en la Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2021. El capítulo cuenta con un apartado sobre control y vigilancia de las fronteras exteriores que subraya la importancia de reforzar la dimensión europea de las fronteras exteriores en ambas ciudades a través de Frontex y de proyectos como el sistema integral de vigilancia del Estrecho, entre otros, terminando con unas ideas finales de carácter recopilatorio.

El gran conocimiento de la problemática que suscitan los territorios españoles en el norte de África por parte del profesor Del Valle se pone de manifiesto de nuevo en el octavo capítulo, que él escribe, titulado «Los peñones de Vélez y Alhucemas, propuestas para su conversión en lugares de reencuentro y memoria de las guerras del Rif». Leyéndolo, pensaba qué poco sabemos el común de los españoles sobre lo que ha ocurrido en estos lugares situados en el continente africano, que han sido escenarios de batallas y desembarcos ignorados. No me extraña nada que las islas y peñones que los

integran tengan un estatuto jurídico interno indefinido, como él señala (y avanzó Verdú Baeza al analizar el caso de las islas Chafarinas). De manera que, para superar esta situación, Del Valle plantea la necesidad de intensificar «las referencias normativas españolas y europeas, para dar mayor solidez legal e institucional a todas las islas y peñones de España en la costa sur mediterránea», proponiendo considerar unas nuevas funciones y significados como lugares de memoria e interpretación histórica, en los planos simbólicos y reconciliadores.

En el noveno y último capítulo de esta obra, Juan Domingo Torrejón Rodríguez aborda la temática relativa a «Ceuta y Melilla ante las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas: propuestas para una mayor proyección». Se analiza en él, entre otras cuestiones, la problemática de la participación de estas ciudades autónomas tanto en los procesos de participación interna (contribución a la formación de la posición nacional a través de la CARUE, participación en el plano parlamentario) como externa (en el Consejo de la UE, en la Comisión, la posibilidad de crear oficinas de representación en Bruselas) de la UE, llamando especialmente la atención sobre el hecho de que las ciudades autónomas no estén representadas en el Comité de las Regiones, más aún cuando sí lo están en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de una organización de cooperación como lo es el Consejo de Europa. Este exhaustivo análisis concluye, como los capítulos anteriores, con una serie de conclusiones y recomendaciones para que las ciudades autónomas potencien su proyección exterior, incluso más allá del Mediterráneo.

Estamos pues ante una obra de referencia en esta materia, por lo que no cabe sino felicitar a sus autores.

Carmen López-Jurado Romero de la Cruz
Universidad de Granada

MAR JIMENO BULNES: *La orden europea de detención y entrega*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 555 págs.

El año pasado vio la luz la monografía de la Profesora Mar Jimeno Bulnes *La orden europea de detención y entrega*, dentro de la colección Derecho Procesal de la Unión Europea de la editorial Tirant lo Blanch, que dirigió la añorada procesalista sevillana Isabel González Cano, a cuya memoria está dedicada la obra. El interesantísimo prólogo de Francisco Jiménez-Villarejo, antiguo miembro español de Eurojust, nos ofrece la mejor introducción posible para un trabajo ocupado del emblema de la cooperación judicial penal en la Unión Europea.