

Transfretana

Revista del Instituto de Estudios Ceutíes nº 8 año 2021

Estrategias para
el futuro de Ceuta



TRANSFRETANA

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTÍES • Nº 8 •
2021



INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTÍES

CEUTA, 2021

© De las imágenes y textos, sus autores, 2021

© EDITA: INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTÍES
Apartado de correos 593 • 51080 Ceuta
Tel.: + 34 - 956 51 0017 • E-mail: icc@ieceuties.org
www.ieceuties.org

Coordinador Revista Transfretana
Adolfo Hernández Lafuente

Comité editorial:
Gabriel M^a Fernández Ahumada • José Luis Ruiz García
José María Campos Martínez • Santiago Ramírez Fernández
Fernando Villada Paredes • María Jesús Fuentes García

Jefe de publicaciones:
Saúl Yubero Hierro

Diseño y portada:
Carlos Pérez Marín

Maquetación:
Enrique Gómez Barceló

ISSN - 1135/3953
Depósito Legal: CE 16 – 2021

Quedan reservados todos los derechos:

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, ni transmitida por, un sistema de recuperación, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del autor y del Instituto de Estudios Ceutíes.

SUMARIO

Presentación	
<i>José Antonio Alarcón</i>	7
Transfretana: notas sobre la revista del IEC	
<i>José Luis Gómez Barceló</i>	9
Introducción	
<i>Adolfo Hernández Lafuente</i>	19
ARTÍCULOS	
La difícil situación de Ceuta en el plano nacional	
<i>José María Campos Martínez</i>	25
La ciudad y su posicionamiento geográfico. Desarrollo territorial, marítimo y urbano	
<i>Carlos Pérez Marín</i>	37
El desarrollo endógeno: una estrategia imprescindible para superar la crisis	
<i>Adolfo Hernández Lafuente</i>	61
Planificación y ordenación del territorio como elemento esencial para diseñar el futuro	
<i>José Pedro Pedrajas del Molino</i>	75
Educación entre columnas: el estado de la educación no universitaria en Ceuta	
<i>María José Fernández Maqueira</i>	89
Ceuta y la economía azul: un plan para la reactivación del sector pesquero, acuícola y de la industria transformadora	
<i>Fernando Nieto Conde</i>	101
Ceuta y la autosuficiencia energética: una utopía real	
<i>Carlos Pérez Marín</i>	125

Estudio geológico de los terrenos colindantes con el fortín de Aranguren <i>Simón Chamorro Moreno</i>	157
Adenda al Estudio geológico de los terrenos colindantes con el fortín de Aranguren <i>Carlos Pérez Marín</i>	173
El régimen económico-fiscal de Ceuta y la necesidad de su divulgación en el exterior <i>Arantxa Campos Gorriños</i>	179
Democracia y buena gobernanza <i>Consuelo Laiz Castro</i>	187
El desarrollo autonómico y la reforma del Estatuto de Autonomía: asignaturas pendientes <i>Adolfo Hernández Lafuente</i>	203
La defensa de Ceuta. Consideraciones sobre el sistema de garantías aplicable <i>Juan Carlos Domingo Guerra</i>	221
Becas y ayudas a la investigación del Instituto de Estudios Ceutíes <i>Francisco Javier Martínez Medina</i>	241
 RÚBRICAS	
Incidencia de la pandemia del COVID-19 en la Administración Pública Española: la necesidad de fortalecer la e-Administración <i>Luis Felipe Paradela González</i>	251
A este tronco tan lleno de iniciales <i>María Jesús Fuentes García</i>	257

Presentación

José Antonio Alarcón Caballero, director IEC

La Junta Rectora del IEC elegida por la Asamblea General en 2019 se marcó como uno de sus objetivos programáticos la reedición de la revista *Transfretana*, que había sido desde 1981 el órgano de expresión científico-cultural de la institución y que desde 2008 en que se publicó el noveno número de *Transfretana Monografías* no había vuelto a ver la luz, habiéndose centrado el instituto en la publicación de obras monográficas y la edición del Boletín Informativo del IEC, cuyo fin fundamental era la información interna de la actividad intelectual y cultural ceutí y la del IEC y sus miembros. Se trataba de hacer reaparecer esta revista emblemática a lo largo de la historia del Instituto, cuyo devenir es magníficamente abordado por José Luis Gómez Barceló en el presente número, tras un largo período de ausencia de trece años. El objetivo se ha cumplido en este año de 2021, siendo voluntad de la Junta Rectoral actual darle continuidad en el futuro inmediato.

La coordinación de este primer número de esta nueva etapa le fue encomendada a uno de los más destacados miembros del IEC, Adolfo Hernández Lafuente, con una larga trayectoria en los estudios políticos y sociales sobre nuestra ciudad. Nos parecía que el tema central sobre el que debía vertebrarse era el debate abierto sobre el futuro de la ciudad de Ceuta, tema de plena actualidad en los últimos tiempos, en que la crisis política, económica y social, agravada en los últimos meses, una vez que la revista estaba confeccionada, hacia necesario repensar las estrategias con las que afrontar los nuevos tiempos que nos toca vivir. Repensar la ciudad desde perspectivas plurales, desde campos y temas diversos es hoy más necesario que nunca, es una obligación de los ceutíes de la que no podía estar ausente el Instituto de Estudios Ceutíes, en su misión de intelectual orgánico y colectivo de la ciudad. Aportar ideas, propuestas, explorar nuevos caminos, buscar soluciones, abrir debates, en definitiva investigación prospectiva que arroje algo de luz sobre un futuro tenebroso.

Este monográfico, dedicado a las Estrategias para el futuro de Ceuta, aborda cuestiones como el análisis de los principales problemas que aquejan a la ciudad, el posicionamiento estratégico, estrategias económicas y sociales para hacer frente a la crisis, la planificación y ordenación del territorio, los problemas educativos, las alternativas

energéticas, las buenas prácticas de gobernanza y administración de lo público, la necesidad de avanzar y profundizar en el desarrollo autonómico, las cuestiones de seguridad y defensa de la ciudad y la necesidad de fomentar la investigación y la innovación. Aportaciones todas ellas de sumo interés y que pretenden avivar el debate estratégico sobre las opciones de futuro de nuestra ciudad.

Desde la dirección del IEC queremos felicitar a todos los que han contribuido a hacer posible que Transfretana vuelva a la vida tantos años después: coordinador de este número, vocal de publicaciones del IEC, maquetador, autores participantes, trabajadores del IEC y miembros de la Junta Rectora, sin cuyo esfuerzo hubiera sido imposible disfrutar de este magnífico número de la revista. Nuestro compromiso es que no sea el último y en breve vuelva a la calle abordando nuevos temas.

Deseamos fervientemente que esta edición de Transfretana logre alcanzar su principal objetivo: abrir el debate, ofrecer propuestas que coadyuven a la toma de decisiones de futuro que permitan avanzar en la senda de construcción de una ciudad prospera, cívica, democrática y con un futuro de progreso político, social y económico integrador, equilibrado y justo.

José Antonio Alarcón Caballero
Director del IEC

Transfretana: notas sobre la revista del IEC

José Luis Gómez Barceló, miembro numerario del IEC

ANTECEDENTES:

Una de las particularidades que ha tenido Ceuta, desde la época medieval, ha sido la necesidad de contar su historia, de investigarla y de divulgarla, unas veces simplemente como disfrute para el lector, y otras muchas también como defensa de su idiosincrasia, de sus valores y derechos consolidados por la fuerza del tiempo.

Pocas ciudades han tenido y aún hoy conservan tantos textos de historia general como Ceuta. Desde las descripciones de Ibn al Jatib, al Bakri, León el Africano, al Idrisi y, por supuesto la imprescindible de al Ansari, pasando por las crónicas lusas de Gomes Eanes de Zurara, y las historias de Jerónimo de Mascarenhas, Alejandro Correa de Franca, Lucas Caro, José A. Márquez de Prado, Salvador Ros Calaf, Francisco Sureda Blanes o Manuel Criado Hoyos y Manuel L. Ortega, hasta llegar a la que editó nuestra institución, en el año 2009: *Historia de Ceuta. De los orígenes al año 2000*.

Una conciencia de la propia historia como la que ha tenido y tiene nuestra ciudad, necesitaba de equipos de trabajo, como ya lograra constituir el que fuera primer Cronista oficial de Ceuta, Antonio Ramos y Espinosa de los Monteros, a comienzos del siglo XX, con su tertulia-escuela trabajadora, de la que formaron parte personalidades de la cultura de la época como Rafael y Narciso Gibert Rodríguez, David Schiriqui, Enrique Arqués Fernández, Benigno Murcia Mata, Fermín de Villalta y Llamas...

Ese espíritu se encuentra igualmente en el primer reglamento del Centro de Hijos de Ceuta de 1926, que en 1945 propuso, a iniciativa del abogado Manuel Olivencia Amor, la creación de una *Junta Cultural* adscrita a la institución, idea sobre la cual se defenderán proyectos como el de la creación de un *Museo histórico artístico de la Ciudad*, en 1952, y la de una *Sección de Estudios Históricos*, en 1957, que salieron del entorno de Cándido Lería y Lanzac y sus hijos, los también abogados Francisco y Manuel Lería y Ortiz de Saracho. Naturalmente, estas propuestas se hacían públicas en la prensa local, mediante reseñas, artículos y cartas abiertas.

Lamentablemente la falta de locales y de fondos hizo que todas esas noticias únicamente incrementasen los registros de los ficheros de los eruditos locales, sin que llegaran a materializarse.

En 1969, José García Cosío, quien durante años fue incansable promotor y colaborador de cualquier iniciativa en pro del asociacionismo, ya fuera cultural, social, religioso o deportivo, expuso su proyecto de crear un *Centro de Estudios de Temas Ceutíes*, en el seno del Centro de Hijos de Ceuta, presidido entonces por Antonio Ballesteros Velasco, que fue bien acogido tanto por el alcalde, José Zurrón Rodríguez, como por el presidente de la comisión de Cultura y Turismo, Alfonso Sotelo Azorín.

El Centro nombró una comisión, de la que formaron parte José García Cosío, Manuel García de la Torre y Blanco y Manuel Morales Parra, la cual puso el proyecto en manos de Alfonso Sotelo Azorín. Así, el 4 de junio de 1969, a propuesta del Alcalde, José Zurrón Rodríguez, y en moción presentada por Alfonso Sotelo Azorín, la Comisión Permanente del Ayuntamiento aprobaba la creación del *Instituto de Estudios Ceutíes*.

En sus estatutos ya figuraba como logotipo un ceutil y su composición con treinta miembros, cuyas plazas no fueron completadas hasta 1983. Su perfil era histórico-literario, con muy poca representación de ciencias, ni de artes.

Serían sus directores, en esta primera etapa: Alfonso Sotelo Azorín y Antonio Bernal Roldán, y secretario José García Cosío, quien en 1972 sería nombrado Cronista oficial de Ceuta.

Muy importante fue su adscripción al *Patronato José María Cuadrado del Consejo Superior de Estudios Científicos* en 1970, que se transformó en la *Confederación Española de Centros de Estudios Locales* en 1981, igualmente dependiente del CSIC, a la cual sigue perteneciendo.

El Instituto comenzó su andadura encargándose de la gestión de los *Premios Ceuta*, que venían convocándose desde 1969 y así continuó hasta 1982 en que dejaron de hacerlo; y fomentando la reproducción de documentación sobre la ciudad en archivos nacionales y extranjeros. También corrió con la gestión y dirección de la *Sala Municipal de Arqueología* entre 1971 y 1986, año en el que se independizó hasta integrarse en la estructura del Servicio de Archivos, Bibliotecas y Museos de la Ciudad, en 1989.

Lamentablemente, la falta de locales propios hizo que los fondos de ese primer período sufrieran constantes pérdidas, tanto documentales como bibliográficas. Sin embargo, puede destacarse su labor editorial, a cargo del profesor Teodosio Vargas-Machuca García, que si bien fue modesta, por su falta de presupuesto, consiguió poner en pie una revista de estudios locales: *Transfretana*, y abrir varias series de monografías: *Estudios Geográficos*; *Estudios Históricos*; *Estudios Sociológicos*; *Conferencias Culturales*; *Premios Ceuta*, y *Publicaciones de la Sala Municipal de Arqueología*.

“TRANSFRETANA”

La modestia de las publicaciones de los años 70 es evidente y, más que llamarlas monografías, deberíamos considerarlas como opúsculos, pero sin duda revitalizaron el más que humilde momento editorial local e hicieron evidente la necesidad de crear una revista científico-cultural. Al cabo, en esos momentos previos al mundo digital, toda en-

tividad socio-cultural necesitaba una publicación periódica que fuera órgano de expresión de la institución y sus componentes.

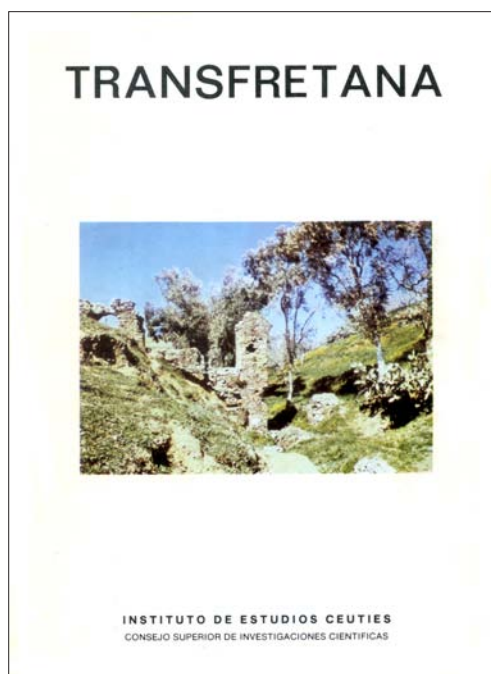
El primer número apareció en 1981, con más de cien páginas y una presentación que firmaba Alberto Baeza Herrazti, siendo su responsable el vicedirector del IEC y director de publicaciones Teodosio Vargas Machuca. La elección del nombre iba en consonancia con algunas otras revistas culturales que habían aparecido por aquellos años en el panorama cultural más cercano, como *Gibraltar* (1951), *Tamuda* (1953), o *Carteya* (1976), entre otras. Un término rotundo, muchas veces procedente de lenguas antiguas, que no dejara duda de su conexión con la ciudad en la que nacían.

Iba a ser llamada *Cuadernos de Historia*, pero en la reunión del Consejo Rector de 23 de marzo de 1981 se acordó que pasara a ser denominada *Revista Transfretana*. La propuesta parece que fue defendida por Carlos Posac Mon y Alberto Baeza Herrazti, y aunque el nombre parecía difícil de pronunciar, es lo cierto que con el tiempo ha demostrado ser una referencia exclusiva e inconfundible.

“TRANSFRETANA”: PRIMERA ETAPA 1981-1983

La primera etapa de *Transfretana* la constituyen cuatro números, dirigidos por Teodosio Vargas-Machuca García, con una estructura constante: *Presentación*, un número variable de artículos divididos en tres periodos cronológicos fijos (*I Ceuta arqueológica y medieval*, *II Ceuta en la época portuguesa*, *III Ceuta Española*) y una parte de información institucional con actas del Consejo Rector, crónicas de asistencia a las reuniones del Patronato José María Cuadrado, luego Confederación Española de Centros de Estudios Locales, y una relación de miembros del IEC y con el catálogo de publicaciones.

Su formato era de 217 x 157 mm, en rústica, pegado y grapado, en papel satinado de buena calidad, con cubierta a color, e ilustrado con fotografías y gráficos mayoritariamente en blanco y negro, aunque también las hay en color. La edición, incluyendo la maquetación, fue responsabilidad de la Sociedad Cooperativa Imprenta Olimpia, cuyo equipo de composición y maquetación, con Francisco Escamilla y Pedro Mellado, fue capaz de darle un estilo serio y clásico. Los dos primeros números fueron supervisados por Teodosio Vargas-Machuca y los siguientes por Enrique Jarque Ros y quien firma estas notas, a causa del traslado a Tánger del profesor Vargas-Machuca por un nuevo destino laboral, aunque siempre con su coordinación.



Portada de la *Revista Transfretana* nº 1

La publicación fue no venal y las presentaciones públicas de la misma tuvieron lugar en el salón noble del Centro de Hijos de Ceuta, ubicado en el edificio Trujillo.

Los autores solían ser, en su mayoría, miembros del propio Instituto de Estudios Ceutíes, entre quienes destacan Carlos Posac Mon, José García Cosío, Juan Bravo Pérez, Juan Bravo Soto, Juan de S. Martín Gallego, Manuel García de la Torre o Emilio Fernández Sotelo. Aportaciones singulares fueron los fragmentos de la Historia de Ceuta de Alejandro Correa de Franca que adaptó al lenguaje actual Teodosio Vargas-Machuca, la serie de bibliografía histórica de Alberto Baeza, el estudio sobre fortificaciones hispano-portuguesas de Carlos Gozalbes Cravioto, o la traducción de un artículo sobre el ceutil de Affonso Dornellas que publicó Enrique Jarque Ros. También hubo trabajos de Antonio Rubín Luna, José Eugenio Meseguer Santos y José Luis Gómez Barceló que no éramos miembros de la institución.

Las aportaciones de temas lingüísticos y literarios fueron más que escasas y llevaron las firmas de Diego Sánchez del Real, Cecilio Alonso y Alberto Jesús Fuentes Prados, mientras que las de temas científicos se circunscribieron a las de Simón Chamorro Moreno y Miguel Rodríguez Pérez en su último número.

LA CRISIS DEL INSTITUTO

A la par que iban apareciendo los primeros números de la *Revista Transfretana*, el Instituto vivía su primera crisis. El modelo basado en la gestión de los *Premios Ceuta*, concluyó en 1982 al dejar de convocarse los mismos, por voluntad de las nuevas corpo-



Presentación Transfretana 1981

raciones municipales. Dos años más tarde se decide por el Ayuntamiento su refundación, con la creación de un Patronato, en 1985, que no dio el resultado deseado.

En 1988, a instancia de la Concejala de Educación y Cultura María del Carmen Castreño Lucas tuvo lugar su refundación definitiva, con una estructura más académica, nuevas secciones y miembros, los cuales se dividieron en numerarios y correspondientes, en función de su lugar de residencia, con el fin dotar a la institución de mayor agilidad en la toma de decisiones. Además, se creó un Patronato del que depende el Instituto.

En este nuevo período fue elegido director Juan Bravo Pérez, quien dio de nuevo estabilidad al Instituto, con dependencias propias en el edificio del Museo del Revellín, a partir de 1991.

Su primer vocal de publicaciones fue Fernando Villada Paredes, a quien sustituyó en 1989 Alberto Baeza Herrazi que fue quien retomó la edición de *Transfretana* en su segunda época.

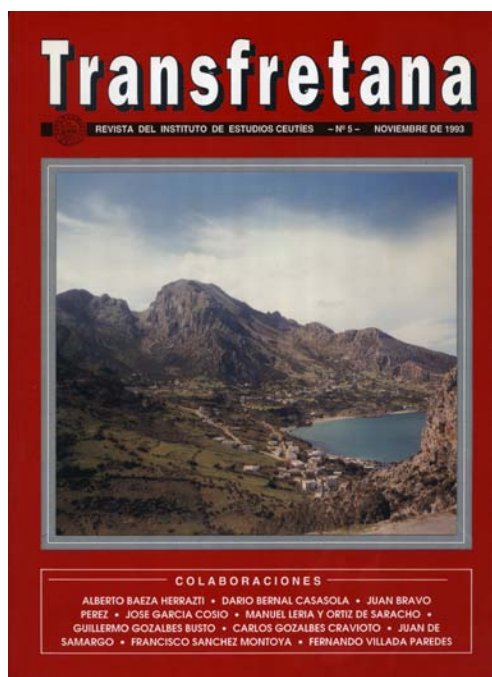
“TRANSFRETANA”: SEGUNDA ETAPA 1993-2001

Tres son los números que aparecieron en esta nueva época de la revista, con vocación de publicación transversal, en la que podían intervenir los miembros de cualquiera de sus secciones, fueran numerarios o correspondientes.

Alberto Baeza, que había tenido una gratificante experiencia editorial a cargo de la colección de publicaciones de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ceuta, contó con Diego Sastre Ruiz para la composición y maquetación de los dos primeros números, que llevan fecha de 1993 y 1994, siendo impresos en talleres de Granada y Algeciras.

El número 7 de *Transfretana* salió en 2001, después de muchas vicisitudes, entre otras la sucesión en la responsabilidad editorial de Simón Chamorro Moreno, José Manuel Pérez Rivera y Ramón Galindo Morales desde 1997 hasta ese momento. Comenzada la maquetación y diseño por Diego Sastre y Antonio San Martín, su retraso hizo que se terminara cuando la mayor parte de las publicaciones del IEC se estaban haciendo ya en la propia institución, al contar con Enrique Gómez Barceló como maquetador, desde 1999.

Para el formato de estas tres ediciones se optó por un tamaño 263 x 190 mm, con encuadernación en rústica con cubiertas a color y solapas, imprimiéndose el interior en papel satinado blanco, con ilustraciones en blanco y negro de buena calidad. Estuvie-



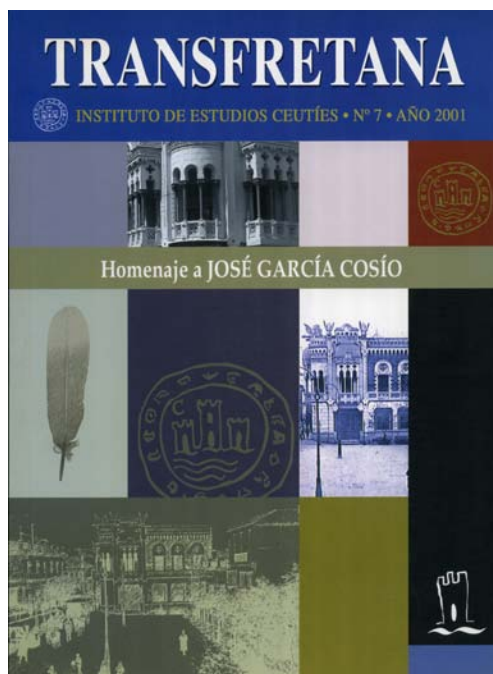
Portada de la Revista *Transfretana* nº 5

ron entre las 150 y las 200 páginas y, como en la etapa anterior, fue una publicación no venal.

La ampliación del número de miembros ofreció nuevas firmas en las ediciones de 1993 y 1994 como las de Darío Bernal Casasola, Guillermo Gozalbes Busto, Enrique Gozalbes Cravioto, Francisco Sánchez Montoya, Fernando Villada Paredes, José Szmolka Clares, Manuel Merlo García del Vello y colaboradores externos como José Luis Barrio Moya, Manuel Navarro Capel o José María de Campos Setián, pero también vemos las de algunos fundadores del Instituto que no habían estado en la primera época como Manuel Lería y Ortiz de Saracho, Antonio Aróstegui Megías, José Fradejas Lebrero o Luis López Anglada.

Tímidamente fueron apareciendo, junto a las temáticas clásicas de historia, arqueología, literatura y lingüística, las de botánica, bibliografía, filatelia, numismática, poesía o teatro, pero siguió siendo lo que clásicamente se denomina una revista de artes y letras.

En esos momentos ya había diferencias de opinión sobre modelos de revista a implementar, que apuntaban por un lado a las ediciones alternas entre la temática de historia, artes y letras con la científica, y por otra con la edición de una nueva serie, de la que hablaremos más tarde y que se denominó *Transfretana Monografías*. Fue un debate en el que Antonio Aróstegui Megías, director entre 1997 y 1998, tuvo gran peso y del que podemos decir que salió el *Boletín Informativo del Instituto: IEC Informa*, cuyo primer número lleva fecha de noviembre de 1998, es decir, días después de ser elegido como director Simón Chamorro Moreno.



Portada de la Revista *Transfretana* nº 7

Ese nuevo rumbo interrumpió esta serie hasta 2001 en que, como decíamos, ve la luz el número 7 y último hasta ahora de *Transfretana*, con el mismo formato que los dos anteriores, y bajo la dirección de Ramón Galindo. Además, ese mismo año se publicaron las *I Jornadas de Historia de Ceuta*, las cuales han tenido una continuidad indiscutible, tanto como foro de investigación como de publicación de la sección de historia, que hasta ese momento había corrido con el grueso del contenido de *Transfretana*.

En el número 7 también se incorporan las firmas de fundadores como Eduardo Buscató Viedma y Manuel Alonso Alcalde, las de nuevos miembros como Manuel Cámara del Río, Carmen Gómez Camarero y Jesús F. Salafranca Ortega, e invitados como José Miguel Jurado López, Pilar Rodríguez Molina, Antonio Fuentes León y Abubakr ben Abdelwahab.

El fallecimiento, en 1996, de José García Cosío hizo que esa edición de *Transfretana*

na estuviera dedicada a su memoria, mientras que el homenaje a Alberto Baeza Herrazti -fallecido en 1998- se incluyó en las actas de las I Jornadas de Historia dedicadas a *Portugal y Ceuta: Una historia común 1415-1668*, al no haber previsto un nuevo número de *Transfretana* en esos momentos. Sin duda fueron dos personas imprescindibles en la historia de la institución y su revista, a quienes se les debía al menos ese modesto homenaje, que en ambos casos me honré en redactar.

Hemos de decir que, como en la etapa anterior, estos tres números guardan algunos tesoros de la bibliografía local de autores ya desaparecidos que pasan casi inadvertidos, quizá por la distribución reducida que se hacía de estas publicaciones como por no estar aún en edición digital, lo que sabemos que está a punto de ser resuelto. Algunas de ellas son las noticias que dio Alberto Baeza sobre el reflejo de la Conquista en el diario de Morosini y los documentos del espionaje de Ruy Díaz; los artículos de Guillermo Gozalbes sobre la presencia del padre Contreras en el siglo XVI en Ceuta, o los apuntes para el estudio de la Ceuta Califal; el descubrimiento de Antonio Aróstegui de una documentación inédita de la familia Arruda; o el de José Fradejas al dar a conocer la relación sobre la colocación de la estatua de Carlos IV en 1794.

“TRANSFRETANA MONOGRAFÍAS”

Si bien es cierto que esta serie se inicia con la vocalía de publicaciones encomendada a Alberto Baeza Herrazti y continúa con los sucesivos vocales de publicaciones como Simón Chamorro Moreno, José Manuel Pérez Rivera, Ramón Galindo Morales, Alvaro Velasco Aured o Rocío Valriberas Acevedo, el trabajo será mucho más coral, con la intervención continua de Simón Chamorro, que ostentará la dirección entre 1998 y 2015, tras el efímero paso por la misma de Antonio Aróstegui Megías entre 1997 y 1998, y casi siempre con el trabajo del maquetador de la institución.

Se han editado nueve monografías entre 1994 y 2008, con las mismas características editoriales de la segunda época de *Transfretana*, que dan a la imprenta trabajos monográficos de un solo autor, recopilaciones de trabajos sobre temáticas concretas -en ambos casos con aportaciones de las secciones de ciencias-, hasta actas de Congresos y Coloquios en los que tuvo participación el IEC.

La primera de las monografías, de fecha noviembre de 1994, es la derivada de la memoria de excavación de 1979 de “Un vertedero del siglo III en Ceuta”, en el entorno del paseo de las Palmeras y la Gran Vía, escrita por Emilio A. Fernández Sotelo. El Dr. Fernández Sotelo, que entre otras excavaciones importantes, fue el director de la que



Portada de la *Transfretana* monografía nº 1



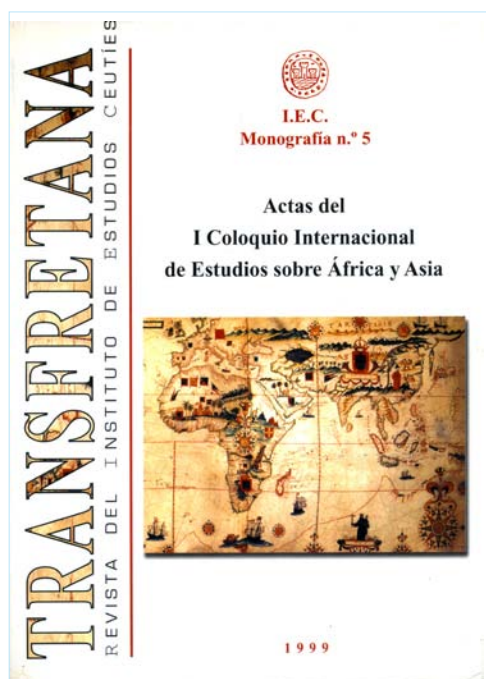
Portada de la *Transfretana* monografía n.º 2

dio por resultado el descubrimiento de la Basílica Tardorromana, y ha sido quien más ha publicado en esta colección.

Las monografías 2 y 3, aparecidas en 1995 y 1997 fueron coordinadas básicamente por Simón Chamorro Moreno y estaban enfocadas a publicar estudios de la sección de ciencias que tenían gran interés pero que no encontraban acomodo en los formatos del IEC. En “Estudios sobre el medio natural de Ceuta y su entorno” Luciano Alcalá Velasco resaltaba como la Junta Rectora de 1992 había “intentado que el I.E.C. cambiara ese halo de institución arcaica -vinculada casi exclusivamente a la historia- con que muchos la identifican, en beneficio de una *imagen actual y plural*, igualmente comprometida con temas y problemas contemporáneos”, y apuntaba a temáticas como el Medio Ambiente como prioritarias. En este número estaban ya los principales referentes en nuestra institución de estos temas: José Luis Ruiz García, Francisco J. Martínez Medina, Lotfi Mohamed Aïsa y Simón Chamorro Moreno.

En “Estudios sobre sanidad pública en Ceuta” Simón Chamorro contó para la coordinación con Antonio J. Ruiz Moya y José María Sánchez Romero. Cerca de treinta autores para nueve estudios mayoritariamente sobre temas sanitarios y bioclimáticos, que muestran el giro que la investigación ya entonces había dado en pro de los equipos de trabajo, de los que forman parte médicos, farmacéuticos, biólogos, sociólogos...

La monografía número 4 la componen las actas del Coloquio “Cerámica nazarí y maríní” celebrado en el Museo de Ceuta en la primavera de 1999, con la colaboración del I.E.C. y su edición se realizó por Asukaría Mediterránea, con la coordinación de Fernando Villada Paredes. Arqueólogos e historiadores de prestigio tanto españoles como marroquíes dejaron en sus páginas un estado de la cuestión del mundo cerámico medieval que tanto nos ayuda a conocer la vida cotidiana de las personas, y a datar muchos de los yacimientos.



Portada de la *Transfretana* monografía n.º 5

La experiencia de albergar las actas de una reunión científica se repitió con la monografía número 5, que contiene las actas del I Coloquio internacional de estudios sobre Africa y Asia, que organizaba el I.E.C. y la Editorial Algazara, siendo director del evento el presidente de la Editorial y miembro de nuestra institución Jesús F. Salafranca Ortega. Sin duda fue un coloquio muy variado en temas, con la participación de numerosos investigadores de varios países. Con los mismos organizadores, el número 8, en 2008, ofreció las actas del VI Coloquio internacional de estudios sobre Africa y Asia y que se mueve en los mismos parámetros de la anterior monografía.

Pero como ya anticipábamos línea atrás, *Transfretana monografías* tiene en el Dr. Fernández Sotelo su máximo colaborador, pues en los números 6 (2001) y 7 (2005), ofreció dos nuevos estudios sobre “Los silos en la arqueología ceutí”, con los cuales continuaba dando a conocer su visión y experiencia de las excavaciones de espacios dedicados al almacenamiento de desechos urbanos iniciado en la monografía inaugural de la serie. También la número 9 (2008) dedicada a las “Excavaciones en Ceuta. Plaza del Cristo (I)” tiene su firma, y sabemos que hay en preparación al menos un número más.



Portada de la *Transfretana* monografía nº 9

EPÍLOGO

El tiempo pasa. Nuestro Instituto, fundado en 1969, ha cruzado ya la barrera del medio siglo, y ocupa un lugar destacado en la historia cultural de nuestra ciudad que frecuentemente rebasa los límites nacionales, gracias a los temas abordados por sus diferentes secciones como por la brillantez de quienes lo han hecho posible, formaran parte o no de la institución.

Tenemos también un sitio en los archivos y las bibliotecas de entidades prestigiosas nacionales y extranjeras con el fruto de su trabajo, pero a veces, aunque solamente sea para asomarnos al espacio de lo cotidiano, bien merece la pena hacer una pequeña crónica, que ponga negro sobre blanco, nombres, apellidos, lugares y fechas que se van perdiendo en nuestra memoria.

Introducción

Adolfo Hernández Lafuente, miembro del IEC

El Instituto de Estudios Ceutíes es en nuestra ciudad una especie de *think-tank* que aborda los estudios locales desde una perspectiva académica y con ánimo generoso de contribuir a la mejora de nuestra comunidad.

Según sus Estatutos, los fines que persigue se concretan en la promoción cultural de Ceuta y en el fomento del estudio e interés por sus aspectos histórico, sociológico, científico, literario, artístico, etc.

Entre los medios de que dispone para hacerlo ha destacado en el tiempo la publicación de una revista periódica que, bajo el título de TRANSFRETANA, ha recopilado artículos y monografías vinculados a Ceuta. Tras una serie de números, la revista ha sido objeto de vicisitudes que dilataron en el tiempo la periodicidad de su publicación, siendo sustituida alternativamente por la edición de monografías y de otras publicaciones con las que se satisfacían los objetivos de la Institución, cuestiones estas que ya han sido explicadas en la crónica que precede a esta Introducción.

Aparece este nuevo número con la finalidad de atender la necesidad de abordar cuestiones concretas que, por su interés, requieren un tratamiento monográfico, de manera que los miembros y colaboradores del IEC puedan aportar sus reflexiones y estudios en una respuesta conjunta que contribuya al análisis y al tratamiento de esas cuestiones.

En el momento presente el asunto más palpitante es la situación creada en la ciudad por la crisis acentuada por el cierre de la frontera y por la necesidad de plantearse un nuevo proyecto de ciudad, con el que efectuar una transformación de gran calado en su modo de vida y producción. Nada más crítico y perentorio que contribuir al tránsito desde el modelo en crisis a un nuevo modelo diseñado por la movilización y la cooperación de los actores sociales urbanos.

De ahí que este número de la revista se organice como un monográfico dedicado a las “Estrategias para el futuro de Ceuta”. Convocada la tarea, se ha estructurado el número que el lector tiene en sus manos con la vocación de coadyuvar a la generación de ideas y

pensamientos que resulten útiles para la toma de decisiones de los responsables políticos, de las empresas e instituciones privadas, de los agentes sociales y académicos. Se trata de aportar ideas prácticas y realizables, de forma pragmática, más que de hacer teoría.

A esta contribución responsable y generosa se movilizaron los miembros del Instituto, de manera que, desde sus diferentes disciplinas, han ido aportando un conjunto de ideas y proyectos que son muestra del talento que en nuestra ciudad existe y que, sin duda, constituye solo una parte de lo que de ella misma puede surgir para enfrentarnos a la crisis.

La urgencia y las posibilidades individuales de atender puntualmente a esta llamada, han sido las claves mediante las que se han decantado la selección de artículos que en este volumen se incluyen. No están todos los temas cuya atención parece necesaria, pero cada uno de los que están reúnen esa condición. Es decir, no solo son asuntos que se presentan en su condición de prioritarios, sino que se abordan con un enfoque que está orientado a dar salida a la resolución de la crisis. Son, pues, todos ellos, merecedores de atención.

Presentados uno a uno, con un breve comentario, a continuación se anuncia el contenido que ofrece este número de la Revista:

El primero de los artículos, *La difícil situación de Ceuta en el plano nacional*, contiene un diagnóstico sobre la magnitud de la crisis, partiendo del análisis de cuales han sido los motivos que han conducido a la ciudad a esta situación. Se repasan las carencias más importantes y los déficits de atención que las diferentes Administraciones le prestan. Tener un diagnóstico compartido por todos sobre la crisis resulta necesario para definir los objetivos con los que promover la transformación de la ciudad. Se contempla una larga lista de propuestas que deberían contribuir a esa transformación, aportando también algunas soluciones.

En *La ciudad y su posicionamiento estratégico, desarrollo territorial, marítimo y urbano*, se explica cómo las infraestructuras de transporte son instrumentos esenciales para lograr la integración de las ciudades en el territorio que les rodea y esa integración se convierte en una condición imprescindible para lograr el desarrollo económico y social de sus habitantes. Sin embargo, son múltiples los obstáculos que se pueden plantear a la hora de planificar la ordenación del territorio; el aislamiento debido a la insularidad; la complejidad de los accidentes geográficos (un río o una montaña que impide o dificulta la comunicación); las dificultades que entraña el medio físico en lugares desérticos (tanto de arena o piedra como de hielo); la cercanía de fronteras, aún más determinante cuando hay una gran diferencia entre las economías de los países limítrofes... Dependiendo de cómo se afronten las dificultades y de cómo se resuelvan, tendrá consecuencias, positivas o negativas, en el devenir, de una ciudad de un territorio o incluso de todo un país.

En el tercero, *El desarrollo endógeno: una estrategia imprescindible para superar la crisis*, se explica la necesidad de que el territorio sea a la vez el protagonista y el receptor de los beneficios; un agente de transformación y no un mero soporte de los recursos. Lo importante del enfoque está en que el desarrollo se persiga mediante el trabajo, la participación y el esfuerzo económico y social del propio territorio, sin que ello suponga que todos los recursos provengan de él mismo. Se explica el método y los requisitos necesarios para que Ceuta pueda constituirse pragmáticamente como una Ciudad con un Proyecto que la transforme.

Planificación y ordenación del territorio como elemento esencial para diseñar el futuro es un artículo que propone afrontar los retos mediante una planificación esencial, planteando una serie de líneas concretas de acción que se podrían explorar y con las que se configura el urbanismo como un elemento dinamizador y fundamental. Propone una ciudad basada en nuestra identidad, en nuestra idiosincrasia y en los componentes de excelencia que tenemos.

Educar entre columnas. El estado de la educación no universitaria en Ceuta. Es como una oda dedicada a la educación, donde resalta el papel de la escuela como el *locus naturalis* para un cambio de paradigma. Basándose en cuatro pilares – la desigualdad importa, contextualizar es acertar, aprender de lo no logrado y en virtud de lo aprendido-, propone unos fuertes cimientos donde la ciudad educadora renueve permanentemente su compromiso con la formación de sus habitantes en sus más diferentes aspectos.

Ceuta y la Economía Azul: un plan para la reactivación del sector pesquero, acuícola y de la industria transformadora es un trabajo que aborda la posibilidad de recuperar un sector económico que antaño existía y sobre el que siguen existiendo recursos suficientes en su litoral. Desde una perspectiva que contempla la aplicación de las políticas europeas, el plan ofrece una variedad de oportunidades mucho más allá de la mera industria extractiva. La Economía Azul analiza las posibilidades que ofrece el sector de la pesca relacionado con otras actividades, como por ejemplo el turismo. Y no solo propone medidas, sino los pasos a dar para implementarlas.

En Ceuta y la autosuficiencia energética: una utopía real, se plantea el autor si es posible y realista la autosuficiencia energética en Ceuta. La respuesta se va configurando mediante el estudio de la cantidad de energía que es posible obtener de nuestras fuentes naturales: sol, aire y agua. Paneles fotovoltaicos, aereogeneradores, eólica marina, eólica urbana, aerotermia, corrientes marinas, undimotriz, minicentrales hidroeléctricas e hidrógeno, son analizados desde el punto de vista de una hipotética producción energética mediante energías renovables en Ceuta.

Estudio geológico de los terrenos colindantes con el fortín de Aranguren es un artículo inédito de Simón Chamorro Moreno, que se publica en su homenaje y como ejemplo de las posibilidades que Ceuta ofrece como escenario de investigaciones que concitan gran interés y son objeto de intercambio de conocimientos a un nivel muy cualificado.

El régimen económico-fiscal de Ceuta y la necesidad de su divulgación en el exterior es un artículo en el que se fomenta una apuesta por divulgar el Régimen Fiscal de Ceuta para su puesta en valor. Destacando que en Ceuta se rebajan prácticamente todas las obligaciones fiscales como mínimo al 50%, cuestiona la prácticamente inexistente divulgación de sus ventajas en el exterior, y propone que cuanto más se difunda y se conozca, más posibilidades habrá de que se convierta en una alternativa tanto para los tenedores de fortuna que deseen optimizar su factura fiscal, como para las empresas en general.

En Democracia y buena gobernanza, la autora expone cómo en el siglo XXI, los ciudadanos de las democracias representativas demandan una política transparente, con autoridades que rindan cuentas de su actividad cotidiana y abiertas a la participación de la sociedad civil en el proceso decisional. A partir de estas reclamaciones, se está desarrollando una actividad innovadora para encontrar fórmulas que permitan el trabajo conjunto y en diálogo entre ciudadanos, funcionarios públicos y representantes políticos.

Los gobiernos que siguen estas prácticas favorecen la integración y la cohesión social, aspectos tan necesarios en una ciudad multicultural como Ceuta.

En el siguiente artículo, *El desarrollo autonómico y la reforma del Estatuto de Autonomía: asignaturas pendientes*, transcurrido más de 24 años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Ceuta, se hace balance de su modesto desarrollo y se analiza la necesidad de, tras su ya larga experiencia, sentar las bases y los asuntos que deberían ser modificados o incorporados para la adecuación de su régimen autonómico con el conjunto del Estado, subrayando lo atípico de la situación en la que un importante grupo de materias continúan en régimen de centralización, mientras que en el resto de España sus competencias se ejercen por las Comunidades Autónomas, generando con ello una desigualdad y posiblemente una falta de eficacia, dado el distanciamiento de las autoridades centrales de los asuntos peculiares de la ciudad.

El artículo *Seguridad y Defensa: consideraciones sobre el sistema de garantías aplicable*, se reflexiona sobre la defensa de Ceuta (y también de la de Melilla), al ser inseparable de la del resto de España. La principal conclusión de lo expuesto es que las capacidades que las Fuerzas Armadas puedan poner al servicio del objetivo de garantizar la integridad territorial de la nación, son mejorables sin sacrificios económicos inasumibles para España, bastando con implementar políticas más maduras y responsables, como corresponde a la cuarta economía de la Unión Europea. La acción autonómica de Ceuta está legitimada para interesarse por los planes y previsiones que resulten esenciales para su seguridad, y eso comprende lo que tenga que ver con el volumen de fuerzas estacionadas en la ciudad y la estructura de mando que adopten.

Por último, en *Becas y ayudas a la investigación del Instituto de Estudios Ceutíes*, se pone de manifiesto que Ceuta y su entorno geográfico y sociocultural constituyen un escenario privilegiado para el desarrollo de la actividad investigadora en múltiples campos, cuyos resultados trascienden el ámbito meramente local y regional.

Tras estos trece artículos, este número de la Revista incluye, bajo el epígrafe de *Rúbricas*, otras aportaciones que, como en números anteriores, ofrecía *Transfretana* a sus lectores. Valga destacar entre ellas la sección de poesía, con la que se contribuye a culminar la lectura del volumen con la cuota de belleza y sentimiento estético que los versos contienen.

ARTÍCULOS

La difícil situación de Ceuta en el plano nacional

José María Campos Martínez, decano de la Sección de Ciencias Sociales del IEC

INTRODUCCIÓN

Ceuta ha sido desde siempre una ciudad distinta. Se diferencia del resto de regiones españolas por estar situada en África y separada de la Península por el estrecho de Gibraltar, tener entre su población cuatro culturas diferentes, estar reivindicada por Marruecos, ser lo que en la creencia popular se llama una plaza fuerte y con fama de albergar inmigrantes ilegales, ser paso de drogas junto a otras actividades negativas que los medios de comunicación le adjudican, sin una respuesta adecuada por parte de las autoridades ceutíes.

Todo ello hace que Ceuta sea la gran desconocida, ya que muchos españoles ignoran su cercanía de la Península, el ambiente europeo que se advierte en ella y, desde luego, la belleza de sus monumentos y paisajes, hasta el punto que los nuevos visitantes suelen repetir al marcharse la conocida frase *no me esperaba a Ceuta así*. Por todo ello y más circunstancias que iremos descubriendo, la ciudad norte africana atraviesa una difícil situación en el aspecto nacional que abordaremos en el presente trabajo.

LOS PROBLEMAS INTERNOS

El tema base es que los sucesivos gobiernos centrales no han entendido las peculiaridades de una ciudad diferente y evitaron dotarla de las medidas necesarias para que aportara numerosas facetas positivas al conjunto del país. Los Delegados y Delegadas del Gobierno en Ceuta se encuentran con que en Madrid se pretende tan solo mantener el statu quo, en parte para no molestar a Marruecos y también porque desconocen la realidad local y no emplean tiempo en comprenderla.

Lo primero que es necesario apuntar es que, con una realidad tan compleja y especial, Ceuta debería contar desde hace años con un **Plan Estratégico**^{1*} para definir su futuro, escogiendo las alternativas más eficaces, a fin de conseguir un desarrollo sostenible que atrajera población de la Unión Europea y también para establecer un régimen económico basado en el sector privado. Y ello sin renunciar al sector público existente en la ciudad. Además de estudiar el retrasado tema de la Unión Aduanera tomando una decisión al respecto que no puede ser otra que la plena integración. Por tanto, las carencias que se irán describiendo deberían ser el objetivo de ese eternamente esperado Plan Estratégico de Ceuta.

Y desde luego y muy esencial, debe contener ese Plan Estratégico el desarrollo y perfeccionamiento del régimen autonómico que precisa de un detenido estudio por especialistas. Por supuesto, Ceuta necesita abrir un debate interno alejado de estamentos oficiales, en el que sindicatos, empresarios, asociaciones de vecinos, ciudadanos en general puedan meditar juntos y debatir sobre el próximo futuro de Ceuta.

Y dentro de ese plan estratégico deben tener cabida la conexión con los ceutíes en la distancia, aquellos que pasaron por Ceuta y siempre la recuerdan con simpatía, porque al estar repartidos por toda España, pueden ayudar en caso de conflicto manifestando sus opiniones en apoyo de las reivindicaciones de la Ciudad Autónoma o ayudando en caso de conflicto con Marruecos.

Por tanto, las carencias que se irán describiendo deberían ser el objetivo de ese esperado Plan Estratégico de Ceuta.

Y no cabe duda que Ceuta recibe importantes fondos europeos y de la Administración Central, por lo que sería preciso hacer continuas gestiones para aprovechar al máximo relaciones y contactos personales. Sin embargo, aunque parezca mentira, no se dispone de **representación en Madrid y Bruselas** por modesta que estas sean. Lo cierto es que la Ciudad debía contar con sedes en ambas capitales confiadas a despachos profesionales influyentes, para la realización de todo tipo de gestiones con urgencia y directamente. Se podría contar, a través de la *Confederación de Empresarios de Ceuta (CECE)*, con la posible colaboración de la representación de la *Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)* en Bruselas. En este ámbito hay que citar el caso de la imposibilidad de uso de determinados billetes de curso legal, lo que significa un incumplimiento de hecho de las normas comunitarias al respecto; o la anómala situación de las Aduanas de la Península respecto a Ceuta. Igualmente, las ayudas comunitarias de cualquier tipo deben ir dirigidas a proyectos que incentiven la vida económica de la Ciudad. Y sobre todo la representación en Madrid estaría en contacto próximo y continuo con los Ministerios

(*) Algunos capítulos a desarrollar en un futuro plan estratégico

Régimen Económico fiscal e IPSI. 2. Aduanas: Ceuta, Algeciras, Gibraltar. 3. Industria y Reglas de Origen. 4. Piscicultura y pesca respecto a la UE. 5. Medio ambiente y demografía. 6. Política comercial y comercio exterior. 7. Administraciones Públicas y Derecho Administrativo: la contratación pública. 8. Autonomía y transferencias. 9. Cooperación con el Ministerio de Defensa. 10. Comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas. 11. Puerto y aeropuerto: colaboración internacional. 12. Derecho marítimo y matriculación de naves. 13. Transportes de mercancías y pasajeros. 14. Derecho de la competencia. 15. Derecho Internacional y Gibraltar. 16. Relaciones fronterizas. 17. Educación y cultura. 18. Infraestructuras, agua y energía. 19. Unión Europea: políticas excluidas y Schengen. 20. Urbanismo y Vivienda. 21. Convivencia. 22. Imagen exterior y medios de comunicación. 23. Orden público y efectivos en ciudades-frontera. 24. Servicios prestados a Marruecos y otros países su cuantificación. 25. Inmigración y el caso de los Menores no Acompañados. 26. Las imprescindibles estadísticas relativas a Ceuta.

responsables de competencias no transferidas, para garantizar la eficacia de las mismas respecto al caso concreto de Ceuta, sobre todo en lo que se refiere a Educación y otras, con especial referencia al caso de Sanidad, tema en que se podría mantener un diálogo continuo con el Ministerio, siguiendo las indicaciones de la Ciudad Autónoma.

El hecho de continuar fuera de la **Unión Aduanera**, sin estar bajo el paraguas protector de la OTAN y careciendo de influencia en áreas trascendentales, demuestra que es preciso salir a Madrid y sobre todo a Bruselas, a plantear los problemas y carencias con razonamientos eficaces y presencia física en organismos nacionales e internacionales. Así lo han hecho otras regiones de España hasta el punto que están presentes en Bruselas 17 Representaciones de las Comunidades Autónomas. Es fácil deducir cuales son las que faltan.

La ciudad cuenta con unos 80.000 habitantes y en ese número se integran cuatro culturas distintas, así que **la Educación** debería estar adaptada a estas circunstancias y, en cambio, se aplica el mismo sistema formativo que en el resto de España, lo que proporciona un porcentaje de fracaso escolar importante. Un alumno, incluso de país europeo, cuya lengua materna no es el español, debería recibir una atención especial para que ese escolar no se encuentre en inferioridad de condiciones respecto al resto de sus compañeros.

Y dentro de las conversaciones con el Ministerio de Educación, debería considerarse la posibilidad de ampliar progresivamente los estudios en Ceuta que, dependientes de la **Universidad de Granada**, la conviertan en la institución de este tipo clave en el norte de África, lo que permitiría la formación de estudiantes, también marroquíes, que en la actualidad se dirigen a centros de la Península o el extranjero, dando a conocer de paso la realidad de Ceuta.

Pero mientras se amplía el radio de acción de la Universidad de Granada en Ceuta, sus estudios deben estar adaptados a las necesidades de la ciudad, porque si se forman más profesionales en una especialidad de los que se necesitan, se estará fomentando la salida de jóvenes ceutíes y esto no es aconsejable.

Puede ocurrir que miembros de las distintas comunidades que residen en Ceuta desconozcan la Constitución Española o instituciones como la Corona o la Unión Europea, junto a la organización territorial y otras materias. Por ello, sería imprescindible la puesta en marcha de un **Estudio que detecte las necesidades de las distintas culturas presentes en la ciudad** y se establezcan cursos impartidos por universitarios y licenciados de la cultura de que se trate, para ofrecer igualdad de oportunidades, exponiendo las posibilidades que ofrece España o la Unión Europea y aportando facilidades para el acceso de todos a la Universidad u otros estudios. El resumen es que Ceuta necesita un sistema educativo y de información adaptado a las circunstancias y a la realidad. Siguiendo este criterio, es preciso conseguir que en los alumnos no se produzca un abandono educativo temprano y, en cambio, terminen titulándose en Educación Secundaria, accediendo así una Formación Profesional de Grado Medio y posteriormente de Grado Superior, todo orientado al mercado laboral y relacionado estrechamente con el mundo empresarial. Sería materia a negociar con el Gobierno, dentro del apartado de Educación.

En definitiva, Ceuta precisa además un plan para fomentar aún más la convivencia entre las distintas culturas presentes en la ciudad e informar debidamente sobre España, informando sobre las salidas laborales y de estudios sobre todo para los jóvenes.

En la **Sanidad**, por ejemplo, los contratos temporales y la falta de facilidades para instalarse los médicos en Ceuta, hace que exista un continuo trasvase de especialistas, lo que no aporta a la ciudad una red sanitaria eficaz. Este sector debe adaptarse a las características locales, teniendo en cuenta la carencia que deberían ser superadas.

Desde luego los presupuestos y plantillas no contemplan que la Sanidad de Ceuta debe hacer frente en situaciones fronterizas normales a una importante población del norte de Marruecos e inmigrantes, sobre lo que tampoco existe un plan de actuación para compensar debidamente esta aportación complementaria, a Marruecos sobre todo, datos de lo que le cuesta a España atender a sus ciudadanos en la ciudad de Ceuta, aunque solo sea para que conste y a efectos estadísticos.

Ceuta que junto a Melilla son las únicas autonomías donde la asistencia sanitaria, con su Hospital Universitario dependen del Gobierno central al no estar transferida, debería ser un ejemplo para el resto de España y, en cambio, ha ido a veces a la cola en la pandemia en cuanto a eficacia, a pesar de la competencia de sus profesionales.

Como colofón, es preciso añadir que Ceuta dispone en 2021, además del Universitario que se encuentra activo, dos hospitales más, la Cruz Roja y el Militar, prácticamente ambos fuera de uso a pesar de las circunstancias que estamos atravesando. Empresas de sanidad podrían montar en Ceuta lo que sería el hospital privado de referencia en el norte de África, pero no han recibido oferta de incentivos para utilizar uno de esas instalaciones sin uso.

Y debemos referirnos al **Ministerio de Defensa** que mantiene en Ceuta una eficaz guarnición y es también otro de los pilares de la economía local. En este apartado cabría citar la gran cantidad de terreno que depende de dicho departamento, sin que se establezca por fin un plan dotado económicamente, para contar en Ceuta con una Base Militar, donde se agrupen estratégicamente las unidades, poniendo a disposición de este modo el suelo e instalaciones disponibles en la actualidad para destinos productivos, no para el abandono como tenemos algún ejemplo. La presencia del Ejército no solo aporta tranquilidad por la amenazante postura de Marruecos, sino que realiza importantes contribuciones como en el resto de España a la vida ciudadana como incremento considerable del PIB, rastreadores, transporte de vacunas o esterilizaciones durante la pandemia, e incluso apoyo en caso de incendios forestales, y otros. Todo aparte de su decisiva actuación en los grave sucesos de mayo 2021.

Porque considerando la actitud de Marruecos respecto a Ceuta y Melilla y su política de inversiones en armamento, es imprescindible, como medida necesaria y disuasoria, reforzar la presencia de las Fuerzas Armadas, sus instalaciones y equipamiento en las dos ciudades, no solo en el Ejército de Tierra, sino también con la presencia continua de más unidades de la Marina con base en Ceuta y Melilla.

Y desde luego la *Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* es imprescindible que cubra las ciudades de Ceuta y Melilla, por lo que estamos ante un tema trascendental que debe ser objeto de estudio y negociación en el seno de la OTAN, porque Ceuta y Melilla son ciudades con posiciones estratégicas que no deben permanecer por más tiempo fuera de la estructura de defensa de la Alianza.

Respecto a la cerrada **Frontera con Marruecos**, hay que reconocer que la zona limítrofe de dicho país dispone de mejores infraestructuras e instalaciones que Ceuta,

como carretera de dos carriles por sentido, floridas rotondas, iluminación eficaz, paso fronterizo moderno y otros adelantos. Al cruzar dicha frontera hacia la ciudad española, parece que pasamos de un Marruecos más presentable a un país en vías de desarrollo, no a la Unión Europea. Ciertamente Ceuta tiene ahora una amplia vía de acceso, pero pronto se convierte en una tercermundista carretera que cruza por una barriada, la Almadraba, abandonada a su suerte y sin control, desde tiempos inmemoriales.

Y a pesar de todo lo dicho y de la política económicamente agresiva de Marruecos, es necesario fomentar las buenas relaciones con los habitantes sobre todo del norte de Marruecos y siempre respetando el empleo transfronterizo, porque con ello tendrá Ceuta un vínculo con personas próximas y favorables a esta Ciudad. Respecto a Marruecos y a las relaciones fronterizas, sería necesario que las decisiones estuvieran a cargo de expertos españoles en las relaciones con dicho país y considerando, si es posible, que pudieran mantenerse encuentros incluso privados porque es preciso distinguir entre autoridades marroquíes y ciudadanos marroquíes, ya que ambos mantienen actitudes distintas respecto a Ceuta.

Algunos opinan que Ceuta debe conseguir que el **Tratado de Schengen** se aplique íntegramente, dada la radical estrategia puesta en marcha por Marruecos, de forma que sea necesario contar con visado para entrar en la ciudad, unificando las normas con las del resto de la Europa firmante del citado acuerdo. De esta forma, los controles estarían en el Tarajal y no en el Puerto, dejando de ser Ceuta la ciudad de los cinco controles, como escribí hace tiempo. Otros opinan que debe mantenerse la excepción del Tratado en vigor aduciendo los problemas económicos que la supresión podría acarrear como imposibilidad de visita de familiares a Ceuta, trabajadores transfronterizos sin posibilidades y otros temas. Parece que lo lógico sería conocer por escrito todas las opiniones de partidos políticos, asociaciones interesadas, organizaciones sindicales y patronales y, en general, de los ciudadanos que quieran pronunciarse brevemente. Dichos informes de valoraciones razonadas podrían remitirse por la Ciudad Autónoma al Ministerio de Asuntos Exteriores y éste, a la vista de la documentación aportada y su propia privilegiada información, tomara la decisión que más convenga a Ceuta y, en su caso, a Melilla.

Marruecos ejerce un control efectivo sobre **el paso de inmigrantes** a Ceuta y, cuando sus circunstancias estratégicas lo requieren, la presión aumenta sobre la línea fronteriza, como se ha podido comprobar recientemente. Esos inmigrantes no pretenden quedarse en la ciudad, sino pasar a la Península u otros países de Europa. Y las competencias en inmigración son del Gobierno central, aunque por ejemplo en el tema de menores no acompañados (MENAs) la Ciudad recibe subvenciones para que atienda a este colectivo. El resultado es que se ha creado una estructura administrativa local importante que no puede afrontar el tema con eficacia y los menores citados carecen de un estricto horario formativo, sino que están ociosos y dispersos por las calles. Cuando un niño español dispone de poco tiempo al día para ocio, los menores extranjeros están libres casi toda la jornada. La Ciudad Autónoma no debería gestionar ningún tema relacionado con la inmigración ilegal, sino simplemente orientar a Madrid sobre las medidas que pueden resultar más eficaces. Además, Ceuta es utilizada como muro de contención de Europa en el Norte de África, sin reconocimiento ni contraprestaciones.

Por tanto, es imprescindible realizar las gestiones oportunas a todos los niveles para que la Ciudad Autónoma no intervenga en modo alguno en el tema de la inmigración,

tanto de mayores como de menores, abandonando sus implicaciones actuales en este campo. Este capítulo debe estar en exclusiva en manos del Estado.

Y la realidad creada por los pasados sucesos de mayo de 2021 ha demostrado que la solidaridad peninsular anunciada para acoger inmigrantes se está retrasando demasiado, poniendo a la ciudad en una situación muy difícil, así que debe ser el Gobierno central el que asuma toda la responsabilidad. Y valdría la pena estudiar, como expliqué hace tiempo, si la excepción española al Tratado de Schengen permite impedir el paso a inmigrantes que no sean marroquíes sin visado.

En lo que se refiere al **Puerto** y sus posibilidades, debemos reconocer que, como dijo un conferenciante en su momento que “*Ceuta es un puerto a ninguna parte*”. No cabe duda que se refería a que dichas instalaciones tenían su razón de ser cuando existía el Protectorado y a través del mismo salían o llegaban mercancías y personas que se repartían por todo el norte de Marruecos o regresaban a la Península. Sin embargo, cuando Marruecos, tras su independencia instaló una frontera sin aduana comercial, el puerto de Ceuta quedó relegado al tránsito de la propia ciudad, careciendo de *hinterland* al que atender y debiendo buscar su futuro de cara al exterior.

Descartado el abastecimiento privilegiado de buques, sobre todo combustibles, tras la entrada de España en la Unión Europea, en este aspecto exterior la competencia de Algeciras, Gibraltar y Tánger ha sido determinante. Incluso en pasajeros, la presencia del puerto marroquí ampliado con *Tangermed*, es cada vez mayor por falta de reacción desde Puertos del Estado, a través de su política global. Y ello sin tratar de la situación creada por el boicot marroquí a la Operación Paso del Estrecho, lo que requiere una respuesta adecuada que salga de la aplicación del sentido común, ampliado por un estudio del caso.

El puerto de Ceuta, además de la pujante zona comercial creada en el Muelle Cañonero Dato y alrededores que es preciso potenciar, le quedan los grandes cruceros después del inexplicable rechazo de la OTAN a la armada rusa y es preciso conservar y fortalecer ambos tráficos, porque además producen beneficios a la ciudad en su conjunto, así que sería indispensable contar con un plan estratégico que asegure toda la eficacia que sea posible.

Todo sin olvidar el **puerto deportivo** ya que, mientras Tánger se ha dotado de instalaciones envidiables en este aspecto, Ceuta no se preocupa de atraer tráfico de buques de recreo desde Sotogrande, Puerto Banús y otros. En realidad, se perdió la gran oportunidad cuando algunos propusimos al construir el Pueblo Marinero, integrarlo en el puerto deportivo incluso con apartamentos, restaurantes y tiendas de calidad al estilo Puerto Banús. El resultado de no atender estas propuestas está a la vista.

Y en este apartado de las comunicaciones, es necesario hacer una referencia al **tráfico de pasajeros** ya que los ceutíes permanecen en silencio tolerante ante el alto precio de dicho transporte, porque gozan de un 75% de bonificación. Lo chocante del sistema es que, al tratarse de un porcentaje sobre el precio de venta, cuanto mayor sea este, más bonificación perciben las compañías. Así, lo lógico sería que la cantidad bonificada fuera por algún sistema a los propios residentes que son los bonificados Y ello porque es preciso tener en cuenta que los **turistas y visitantes peninsulares** deben pagar un alto precio si quieren venir a Ceuta y es preciso disponer de tarifas que promocionen el turismo: un fin de semana en Ceuta, tiene un coste que no puede competir con otros destinos y este

tema reiteradamente expuesto, parece que va a tener una posible solución. En lo que se refiere a las comunicaciones aéreas, estas deben recibir todo tipo de apoyos para diversificar las conexiones hacia Melilla, Marruecos si es posible a otras ciudades, además de contar con la posibilidad de realizar vuelos turísticos sobre Ceuta.

Y desde luego **el sector pesquero** debe ser reactivado. Ceuta siempre contó con una flota que ha ido desapareciendo, al igual que el negocio de abastecimiento de barcos de pesca. Es preciso por tanto estudiar la Política Pesquera Común de la Unión Europea y tomar decisiones al respecto, en colaboración con las oficinas de Ceuta en Madrid y Bruselas. Es un tema básico para el futuro Plan Estratégico.

Hay determinados partidos políticos que podrían no creer en la españolidad de Ceuta e influyen en la falta de soluciones como las enunciadas en este trabajo o promueven conflictos con Marruecos. Cuando se da el caso de que un partido, el que sea, nombra al responsable de la **Delegación del Gobierno** y, sin embargo, la Ciudad Autónoma está a cargo de otra formación política, mantienen una evidente divergencia de criterios. Esto en las Comunidades de la Península casi no se advierte, pero en Ceuta ello influye en la marcha de la economía y la vida cotidiana, porque ambos tienen competencias importantes. No olvidemos que, aparte del orden público, la Delegación del Gobierno controla la Educación, parte de la Sanidad, Urbanismo, Seguridad y otras parcelas de la Administración.

Y desde su área de influencia, la mencionada Delegación del Gobierno debe conseguir que Ceuta deje de ser una ciudad sospechosa donde no pueden circular billetes de curso legal o controles duplicados en los viajes.

Es preciso hacer constar que, según datos quizás ya superados, **el sector público en Ceuta** aporta el 50,34% de Producto Interior Bruto (PIB) mientras que en el resto de España la media es del 17,13%. Esto da una idea de la importancia de dicho sector público en Ceuta, ya que en una ciudad de unos 20 Km² dispone de una administración local, otra autonómica y la representación del Estado que es mucho mayor comparativamente que en otras partes de España, decidiendo sobre temas capitales que no están transferidos.

Para que **los funcionarios públicos** sean estos civiles o militares, quieran ser destinados a Ceuta, existen unas ventajas en los ingresos, en el régimen fiscal y en el transporte marítimo o aéreo. Pero evidentemente falta algo, porque existen determinados casos en que las personas afectadas viven solas en Ceuta y sus familias en la Península, por lo que este es un tema que será necesario abordar, estudiando si el causante de esta anómala situación es la vivienda, la educación u otros condicionantes que es preciso solucionar para que los funcionarios destinados en Ceuta, vivan voluntariamente en esta ciudad con sus respectivos familiares.

Y respecto a la **Policía Nacional y la Guardia Civil** es necesario que se establezcan para la ciudad plantillas como las de otras ciudades de similar población y problemática. Aparte, ambos Cuerpos deben contar con otras unidades dedicadas a la frontera, control de la zona portuaria de embarque y aduana, de forma que aumentará seguramente el número de efectivos al establecer misiones diferentes. Y ello porque Ceuta tiene un status especial de ciudad fronteriza, no perteneciente a la Unión Aduanera y con altos porcentajes de inmigración que no deben confundirse con el orden público del propio núcleo urbano.

Y el **sector público local**, a través de al menos diez sociedades municipales participa activamente en temas hoteleros, en aparcamientos, turísticos, inmobiliarios, de medio ambiente, obras y otros. La situación empresarial está intervenida hasta el punto que alguien comentaba que disponíamos de una economía casi a la cubana, propiciada por un partido conservador. Hasta las obras públicas las desarrolla una sociedad estatal en vez de empresarios locales o nacionales. Hay que potenciar el sector público que se dedica a lo que es propio del mismo, pero igualmente el privado, para fijar residentes en la ciudad y que esta pueda vivir con independencia. Por tanto, falta que dicho sector público local se dedique a su parcela y deje la actividad empresarial precisamente a los empresarios. Y desde luego con un sistema de contratación pública que prime a las empresas que tengan establecimiento en Ceuta, empleados y certificado de calidad, por encima en exclusiva del factor costo porque además resulta ineficaz.

Ceuta debe salir de la política de la subvención para crear riqueza propia que la haga independiente económicamente y, entre esas medidas, está la reforma o sustitución del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) para que no precise de las referidas subvenciones.

El protagonista del sector privado es sin duda el **Comercio, restauración y otros servicios** y el 92% son pequeñas empresas. De ellas la mitad no tienen trabajadores y el resto menos de cinco. En lo que respecta al **comercio transfronterizo**, también llamado *atípico*, es un tema que es preciso dar por cancelado y ello ha producido importantes distorsiones económicas en Ceuta y sobre todo en Marruecos, pues era el sostén de miles de familias, por lo que es preciso potenciar otros sectores como el turístico, puerto, etc. Alguien dijo que Ceuta y Melilla eran dos polos de desarrollo en el norte de Marruecos y tenía razón.

Para fortalecer el sector comercial de cara al turismo, sería necesario establecer una conexión rápida entre las distintas zonas comerciales existentes en Ceuta: el puerto y sus tiendas, el hipermercado/Sardinero y el mismo centro de la ciudad. Igualmente deberían organizarse cursos para comerciantes sobre la forma de competir con las grandes superficies a través de especialización, franquicias y otros sistemas.

Ceuta no puede seguir siendo una **isla energética** por la inoperancia de gobiernos nacionales y locales cuando se tendió un cable submarino a Marruecos y no hicieron nada respecto a dicha ciudad que podía haberse beneficiado de un ramal del mismo. Acometer el proyecto urgente de unir Ceuta en esta materia a la Península mediante un cable submarino es un tema imprescindible, aparte de otras medidas que se proponen en el interior de la misma ciudad, aunque siempre conservando en reserva la actual planta diésel por razones estratégicas y sobre todo por la vulnerabilidad que puede tener el propuesto cable submarino.

A veces, como se apuntaba, se identifica a Ceuta con narcotráfico, inmigración y blanqueo de capitales al quedar sobre el ciudadano la influencia de lo que divulgan insistentemente algunos medios de comunicación y todo ello sin respuesta oficial alguna. Por ello, es imprescindible la puesta en servicio de un **Gabinete de Imagen** que en todo momento informe a nivel nacional e internacional por redes sociales y medios de comunicación, de la realidad de Ceuta y desmonte las noticias negativas que se producen a menudo sobre terrorismo, contrabando, blanqueo de capitales y otros temas. Igualmente, este departamento gestionaría las visitas a la ciudad de periodistas y líderes de opinión

a fin de que conocieran y divulgaran la situación exacta de Ceuta y sus potencialidades. Es ilógico que una fundación privada tenga que realizar en parte esta tarea, sin apoyo oficial alguno.

Para tener en cuenta respecto al **turismo** y otras facetas, es imprescindible añadir que Ceuta goza de una situación geográfica privilegiada con un clima magnífico, paisajes irrepetibles y unas costas envidiables, complementadas con el Parque del Mediterráneo, tan impresionante como desaprovechado, por no utilizar un estudio existente sobre las posibilidades de estas instalaciones.

Pocos territorios lindan con un país en vía rápida de desarrollo que está necesitado de gozar de compras y diversión de calidad en un ambiente cosmopolita, porque eso es precisamente lo que busca el visitante marroquí, contando con que además Ceuta está integrada precisamente en la Unión Europea. Por tanto, se puede ofrecer al vecino del sur multitud de servicios y oportunidades que convertirían a Ceuta en imprescindible en el norte de Marruecos, siempre que este país se normalice.

El comercio respecto a **turistas marroquíes** que viajarían a Ceuta para comprar y pasar unas horas de ocio cuando se abra la frontera, produce unos ingresos importantes y no valorados aún que, a su vez, genera empleos y mayor beneficio que las transacciones que se realizaban por porteadores. Se trata de familias que llegan por autopistas de todas las ciudades de Marruecos y sobre todo de Tánger, Tetuán, Casablanca, Fez o Rabat. Y también, para no depender en exclusiva del país vecino, es preciso, como queda dicho, abaratar el transporte con la Península para atraer visitantes, al menos de la Costa del Sol y del resto de Andalucía.

Y luego están los servicios de restauración y otros que podrían aumentar su cifra de negocio si realmente existiera un paso regulado de viajeros marroquíes hacia Ceuta y un transporte económico con la Península. Además, la falta de una oferta hotelera apoyada por el departamento de Turismo de la Ciudad, podría generar un número importante de pernoctaciones en Ceuta e incluir visitas a monumentos y museos, desconocidos en el resto de España y en Marruecos.

Todo esto estaría contemplado en ese futuro Plan Estratégico de Ceuta, pero dada la urgencia del tema, debería redactarse un plan estratégico específico de turismo para seguir unas pautas que ya son utilizadas en otras regiones de España y podrían adaptarse a la ciudad de Ceuta

Pero es preciso mejorar la imagen de la ciudad prestando especial atención al **ornato público** dedicando especialistas a su vigilancia para evitar muebles viejos en terrazas invasoras, desorden, ropas tendidas en fachadas, dormitorios ambulantes, cables sueltos en las fachadas, colores inadecuados y otros defectos.

Respecto al **patrimonio histórico y monumental**, un limitado número de ciudades pueden ofrecer un inventario como el de Ceuta: vestigios fenicios, árabes, romanos, portugueses y desde luego españoles, algunos bien conservados aunque poco expuestos al visitante, junto a museos susceptibles de ser potenciados en cualquier momento. Y una presencia militar con uniformes y tradición diferente, que expone su historia y su presente a través de los citados museos y edificios emblemáticos.

Se trata de una ciudad donde, como queda dicho, conviven al menos cuatro comunidades con culturas y religiones distintas y esa convivencia es una realidad que podría

perfeccionarse, incluso con un plan específico de desarrollo y formación de ciertas zonas y colectivos.

De todo esto se desprende que podrían existir en Ceuta más circuitos turísticos distintos que en cualquier otra ciudad. Estos circuitos, quizás de fin de semana, podrían ser *Ceuta submarina*, *Ceuta monumental*, *Ceuta militar*, *Ceuta marinera*, *Ceuta desde el aire*, *Ceuta senderista*, *Ceuta histórica*, *Ceuta deportiva*, *Ceuta y las civilizaciones...* Y cada uno de estos apartados estarían integrados por docenas de posibilidades.

Ello requiere una APP que contemple todas las circunstancias de Ceuta, desde el transporte aéreo o marítimo con posibles ofertas, hoteles, visitas guiadas, los distintos circuitos ya enunciados y en su caso las posibles visitas a Marruecos.

Tenemos por tanto a la Ciudad Autónoma-Ayuntamiento con un elevado presupuesto de más de 300 millones de euros y que mantiene paralizado además el **Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)** desde 2008 (trece años), lo que inmoviliza en la práctica a un sector de tanta trascendencia como el inmobiliario. Todo ello sin contar con la dan-tesca situación de algunas zonas como la Almadraba en donde se sigue sin poder realizar obras legales -las otras continúan- desde 1994, más de un cuarto de siglo de espera y ello por desidia de la Administración municipal

Es imprescindible también la creación de una **Zona Franca** que permita la impor-tación y exportación de productos o manipulación de los mismos, sin pasar controles aduaneros ni pagar impuestos hasta su salida al mercado local, estudiando el caso de las Islas Canarias. Y desde luego modificando el funcionamiento de las Aduanas de Ceuta y Algeciras que están regidas por funcionarios nacionales y sobre lo que existe un plan-teamiento previo de origen privado.

Debemos citar y reconocer que **la industria es casi inexistente en Ceuta, ya que el fracaso de las Reglas de Origen** por falta de una defensa propia eficaz, impidió el desarrollo de este sector hacia Europa y el mundo, sin contar además con un estudio alternativo de las posibilidades de Ceuta. Y algo parecido ocurrió con el alquiler de embarcaciones de recreo. Por tanto, resulta imprescindible la confección y puesta en marcha de un estudio, dentro del Plan Estratégico, sobre el citado desarrollo industrial de Ceuta con base en el Sistema de Reglas de Origen, cuya efectividad debe ser garantizada por la Unión Europea y el Reino de España.

El régimen fiscal de Ceuta que es casi el único incentivo importante con que cuenta la ciudad, está en declive por falta de reacción concertada para explicar al Gobierno las necesidades reales y frenar las interpretaciones restrictivas que se están produciendo. Además, se hace imprescindible salir y dar a conocer fuera de Ceuta las ventajas en materia tributaria, porque ni las publicaciones especializadas ni los profesionales españoles conocen a fondo dichas ventajas.

En base a lo anterior, es preciso constituir un **Observatorio Fiscal Independiente** que, mediante los correspondientes estudios, detecte las debilidades del *Régimen Económico Fiscal*, aconsejando sobre las medidas a tomar y que la Ciudad Autónoma con las representaciones en Madrid y Bruselas, debe gestionar inmediatamente ante las autoridades correspondientes. Todo ello en defensa del Régimen económico-fiscal de Ceuta que sufre continuos recortes. Este Observatorio que será independiente de las Admi-nistraciones Públicas y formado por el Colegio de Abogados, de Economistas, asesores

fiscales, contribuyentes y Ciudad Autónoma, debe proponer las medidas a adoptar para reformar, como se decía, el *Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación* (IPSI) y hacerlo un tributo moderno, proporcionado y sin subvenciones. Igualmente, dicho Observatorio debe difundir las ventajas fiscales de Ceuta ante los ciudadanos del resto de la Unión Europea y ante las editoras de temas tributarios.

Cuando un empresario, un estudioso o un político desean obtener datos que justifiquen llegadas de compañías empresariales a Ceuta o sirvan para proponer soluciones, se encuentran con falta de esos **datos estadísticos** y transparencia, lo que impide saber lo que realmente ocurre en la Ciudad Autónoma.

Con algunas excepciones, cuando se quieren estudiar dichos datos sobre Educación, Sanidad, Justicia, Seguridad, Defensa y otros, el observador tropieza con que no existen o lo publicado es insuficiente, porque en el mejor de los casos están agrupados a Melilla. Incluso el Plan de Empleo no aporta cifras, con lo que este importante apartado aparece en la sombra.

Al no publicarse desde hace años la *Memoria anual de la Cámara de Comercio*, la *Guía para invertir en Ceuta* y eliminar de forma incomprensible el *Consejo Económico y Social* que aportaba debates y valiosos informes estadísticos de todo tipo, Ceuta necesita contar con un eficaz y bien dotado Servicio de Estadística que no solo publique datos locales, sino que exija a los distintos ministerios que faciliten al Instituto Nacional de Estadística resultados recientes y sin agrupar de Ceuta que permitan al menos saber dónde estamos.

Ceuta carece de información estadística completa respecto su vida económica y social. Ni siquiera el Producto Interior Bruto (PIB) se puede disgregar para saber cómo se forma y cuanto aportan los sectores público y privado a la citada economía de la Ciudad Autónoma.

En realidad este es un catálogo incompleto de temas tan viejos como inexplicables que requieren un análisis por parte de los partidos políticos y de los ciudadanos. De los partidos porque deben aportar soluciones en sus programas electorales y de los ciudadanos que, con su estudio, comprenderán las posibilidades no utilizadas que tiene una gran ciudad como es Ceuta.

La ciudad y su posicionamiento geográfico

Desarrollo territorial, marítimo y urbano

Carlos Pérez Marín, arquitecto y miembro numerario del IEC

I. PREFACIO

Las infraestructuras de transporte son instrumentos esenciales para lograr la integración de las ciudades en el territorio que les rodea y esa integración se convierte en una condición imprescindible para lograr el desarrollo económico y social de sus habitantes. Sin embargo, son múltiples los obstáculos que se pueden plantear a la hora de planificar la ordenación del territorio; el aislamiento debido a la insularidad; la complejidad de los accidentes geográficos (un río o una montaña que impide o dificulta la comunicación); las dificultades que entraña el medio físico en lugares desérticos (tanto de arena o piedra como de hielo); la cercanía de fronteras, aún más determinante cuando hay una gran diferencia entre las economías de los países limítrofes... Dependiendo de cómo se afronten las dificultades y de cómo se resuelvan, tendrá consecuencias, positivas o negativas, en el devenir, de una ciudad, de un territorio o incluso de todo un país.

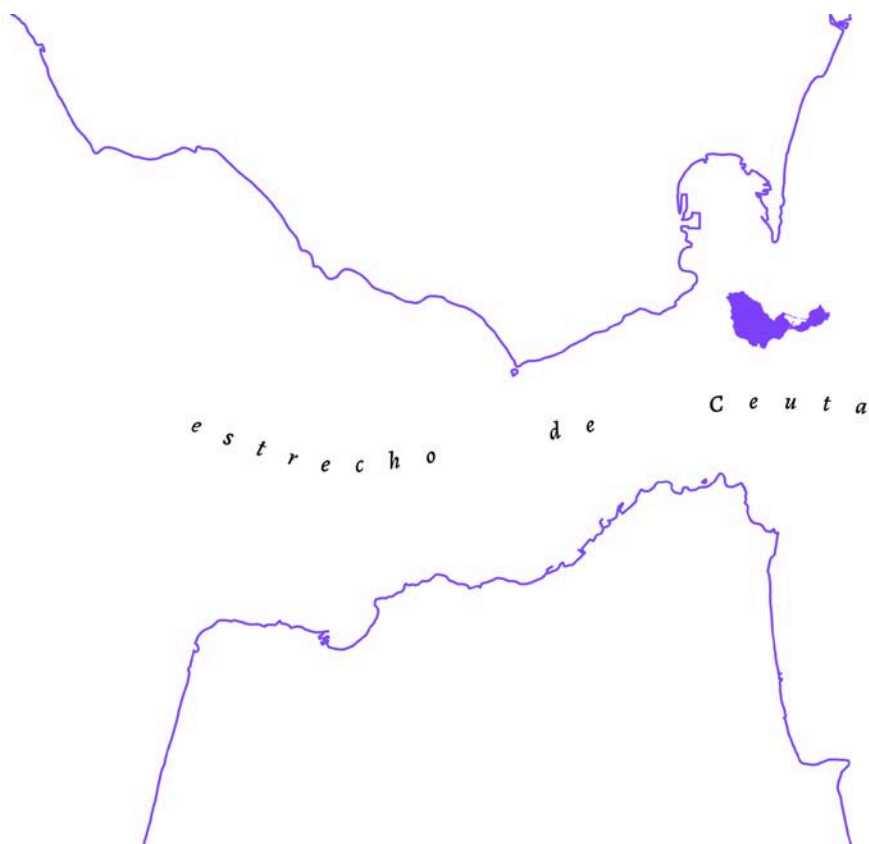
2. INTRODUCCIÓN

Durante años, Algeciras y su comarca, el Campo de Gibraltar, han venido realizando una serie de demandas en materia de infraestructuras, con el objetivo de integrar el puerto y las industrias de la bahía en las diferentes redes de transportes del país y de Europa y así salir de un aislamiento que les perjudicaba a la hora de competir con otros puertos europeos y africanos. De todas esas demandas tan solo una se ha ejecutado, parcialmente, la autopista del Mediterráneo pero queda por realizar su prolongación hasta Cádiz. Nada se sabe del desarrollo de la Alta Velocidad ni del reivindicado aeropuerto (el plan oficial es conectar Algeciras con Málaga con el AVE y que el aeropuerto malagueño se convierta en el aeropuerto campogibaltareño). Mientras nuestros vecinos de la orilla norte del Estrecho se preocupan por integrarse plenamente en el continente europeo, nosotros permanecemos impasibles en la orilla sur, asumiendo un supuesto aislamiento

en el que solo el puerto y el helipuerto mantienen una frágil conexión con el exterior, infraestructuras que por otra parte no están integradas en la planificación urbana con las consecuencias que ello conlleva. El enlace terrestre con Marruecos prácticamente no se considera, es más, en la aprobación inicial de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 2014 ni siquiera se mencionaba la palabra frontera o Marruecos (incluidas posteriormente en la aprobación inicial de 2016), pero no deja de ser significativa la poca importancia que se le da a nuestra única conexión terrestre con el continente africano en nuestra planificación urbanística.

A menudo se habla de la posición privilegiada que tiene Ceuta en el estrecho de Gibraltar, pero no somos realmente conscientes de las oportunidades que ello nos ofrece, entre otras cosas porque solo consideramos las rutas marítimas y aéreas que salen desde Ceuta como medio para llegar a Europa, único territorio con el que algunos piensan que «debemos» relacionarnos, pero ¿y África?

Desde hace décadas Ceuta ha esgrimido la complejidad de las relaciones con Marruecos para justificar la falta de interés por intentar un desarrollo económico hacia el sur, más allá del *comercio atípico*, y lo que es peor, no ha querido ni tan siquiera considerar los posibles flujos de personas, gracias al desarrollo del norte de Marruecos, en la planificación urbana. En definitiva, el urbanismo en Ceuta se ha desarrollado como si fuéramos una isla próxima al continente europeo y completamente alejada de África.



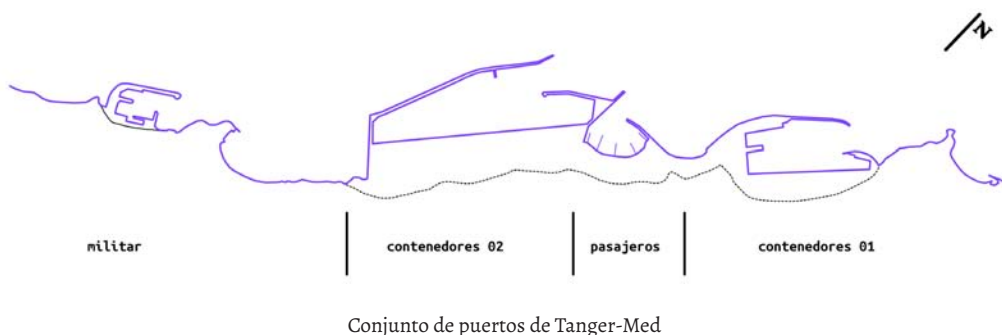
El estrecho de Ceuta

En contraposición a la ausencia de estrategia territorial y urbanística en la ciudad, tenemos un país, al otro lado de la frontera, que lleva dos décadas desarrollando un plan con el objetivo de articular sus propios territorios y de insertar estos en el continente africano, utilizando un programa de infraestructuras como base para una expansión a diferentes escalas (nacional y continental) y a múltiples niveles (económico, político, cultural, social...).

Centrémonos en las infraestructuras ya ejecutadas, o futuras, próximas a Ceuta y que pudieran tener un impacto, tanto positivo como negativo, en nuestra ciudad.

3. PUERTOS

En 2002 se iniciaron las obras de Tanger-Med, a tan solo 23 kilómetros de Ceuta, un ambicioso programa que no se limitaba a la construcción de un puerto sino de 4; 2 terminales de contenedores, uno de pasajeros y uno militar; más la reconversión del antiguo puerto de la ciudad de Tánger (que a su vez dio origen a un nuevo puerto pesquero junto al primero).



De todos es sabido la importancia del Estrecho en el tráfico de contenedores mundial dada su posición geográfica; Algeciras es el puerto del Mediterráneo con mayor número de conexiones directas de servicios de contenedores con otros puertos, con un total de 157, lo que le coloca en el número 17 de la clasificación mundial de 2020¹ y le permite llegar a 107 millones de toneladas en mercancías movidas y a 5,1 millones de contenedores (solo superado en España por Valencia con 5,4). Pues bien, Tanger-Med, después de haber entrado en servicio en 2007, tiene 137 conexiones con otros puertos (puesto nº 26 mundial) y ha movido 80 millones de toneladas en mercancías y ha superado a Algeciras y a Valencia en número de contenedores, 5,7 millones. Este posicionamiento a nivel mundial, y las posibilidades de crecimiento es lo que llevó a Marruecos a realizar esta inversión, pero ese no era el único objetivo, también intenta convertirse en una referencia para el tráfico con escala en las costas norte y occidental de África para convertirse así en el primer puerto africano. Según algunos economistas, ante el aumento de las inversiones portuarias en África, solo cuatro podrán convertirse en centros logísticos portuarios continentales y señalan a Tanger-Med (Marruecos) y Port Said (Egipto) en el

1 <https://unctad.org/news/ports-global-liner-shipping-network-understanding-their-position-connectivity-and-changes-over>

norte, Yibuti (Yibuti) en el este y Durban (África del Sur) en el sur². El resto de puertos tendrán que competir a nivel regional y Marruecos también **quiere ser un actor importante** en ese nivel, rivalizando con Mauritania, Senegal, Togo, Costa de Marfil y Nigeria en África Occidental, para lo que están terminando de redactar el proyecto del nuevo puerto de Dakhla Atlántico³, que además servirá para generar un eje de comunicaciones terrestre (carreteras y línea férrea) que conecte Tánger, Casablanca, Dakhla, Nouakchott y Dakar (infraestructuras de las que hablaremos posteriormente).

Para Marruecos es evidente que solo desde una visión regional y continental se podría pensar en la necesidad de que Tánger estuviera conectada con Dakar y así poder desarrollar un papel importante a escala mundial, mentalidad que surge del convencimiento de las posibilidades que ofrece la ubicación de una ciudad en el Estrecho.

3.1 PUERTOS Y TERRITORIOS

El impacto de una infraestructura portuaria también puede ser importante a una escala regional, si analizamos Tanger-Med, no se trata tan solo de un intercambiador de contenedores, en realidad es una gigantesca plataforma logística e industrial que solo hubiera tenido sentido planteada como conjunto y no como meras actuaciones puntuales más o menos coordinadas, es decir, todo lo construido, y lo que aún queda por hacer, responde a un plan estratégico que ha supuesto un gran desarrollo para todo el país y que hace 20 años hubiera sido inimaginable. Junto a los 4 puertos mencionados, se han construido zonas francas (industriales y logísticas) entre Tánger y Tetuán; Tanger-Med Zones, Tanger Free Zone, Tanger Automotive City, Renault Tanger Med, Tetouan Park y Tetouan Shore. Zonas industriales en el ámbito de la automoción (Renault-Nissam), la aeronáutica (Daher, Siemens-Gamesa), la agroalimentación, la electrónica, el textil y los servicios⁴. Para poder vertebrar todas estas instalaciones, ha sido necesario la construcción de autopistas, carreteras, líneas de ferrocarriles y hasta una nueva ciudad, Charafate⁵, con industrias, viviendas, universidades y centros de investigación que darán servicios a las zonas francas asociadas a los puertos. La idea de Charafate es la de crear un polo de competitividad en el que se asocien industrias, universidades públicas y privadas (con sus laboratorios de investigación) e instituciones públicas, a imagen y semejanza de la estrategia nacional para el desarrollo industrial y territorial lanzada en 2005 por el entonces primer ministro francés Dominique de Villepin⁶.

La irrupción de estos nuevos puertos en la costa tangerina, ha significado un vuelco en el transporte de mercancías y de pasajeros tanto en Algeciras como en Ceuta. La primera lo tendrá más fácil al erigirse casi como única alternativa al tránsito de pasajeros (las conexiones Tarifa-Tanger Ville y Gibraltar Tanger-Ville no son significativas por su volumen) pero tendrá que competir por el tráfico de contenedores, sobre todo en los de tránsito. Sin embargo, quien sale perdiendo en este nuevo orden marítimo es Ceuta que ha visto disminuido considerablemente el tráfico de pasajeros en favor de los puertos

2 <https://www.maritime-executive.com/editorials/the-raging-hub-war-at-west-african-ports>

3 <http://www.equipement.gov.ma/ports/Grands-Projets/Pages/Nouveau-port-de-Dakhla-Atlantique.aspx>

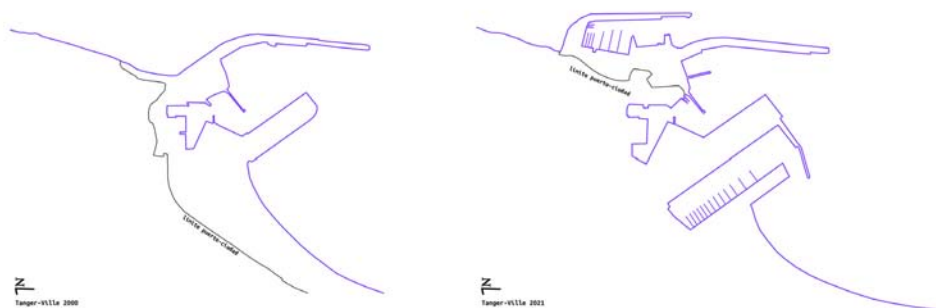
4 <https://www.tangermed.ma/es/gpi/>

5 <https://goo.gl/maps/tCHeWHvQctkeH29k8>

6 <https://www.vie-publique.fr/discours/149248-declaration-de-m-dominique-de-villepin-premier-ministre-sur-la-creati>

tangerinos. En el año 2000, el puerto de Ceuta tuvo un tráfico de 2.498.396 pasajeros y el de Algeciras, 4.270.600, mientras este último ha seguido creciendo, el de Ceuta ha disminuido, así en 2019, Ceuta tuvo 2.110.304 pasajeros y Algeciras 6.102.657 según las estadísticas de Puertos del Estado.

Los efectos de este reequilibrio económico en las provincias de Tánger y Tetuán les lleva a replantear infraestructuras ya consolidadas, como el aeropuerto Ibn Batuta de Tánger para el que barajan dos posibles emplazamientos en un futuro inmediato, uno al sur del actual, entre Arcila y Larache, y otro cerca de Charafate, para que pueda dar servicio tanto a Tánger como a Tetuán y así suprimir los dos aeropuertos existentes, generando a su vez nuevas oportunidades para el planeamiento urbanístico de las dos ciudades. Oportunidades que Tánger ha sabido aprovechar muy bien a la hora de reorganizar su antiguo puerto, una vez desafectado, pues solo quedan atraques para trasatlánticos y para el catamarán que les une con Tarifa, dejando el resto para embarcaciones de recreo (los pescadores han sido reubicados en un nuevo puerto al oeste del actual).



Evolución de Tanger-Ville entre 2000 y 2021

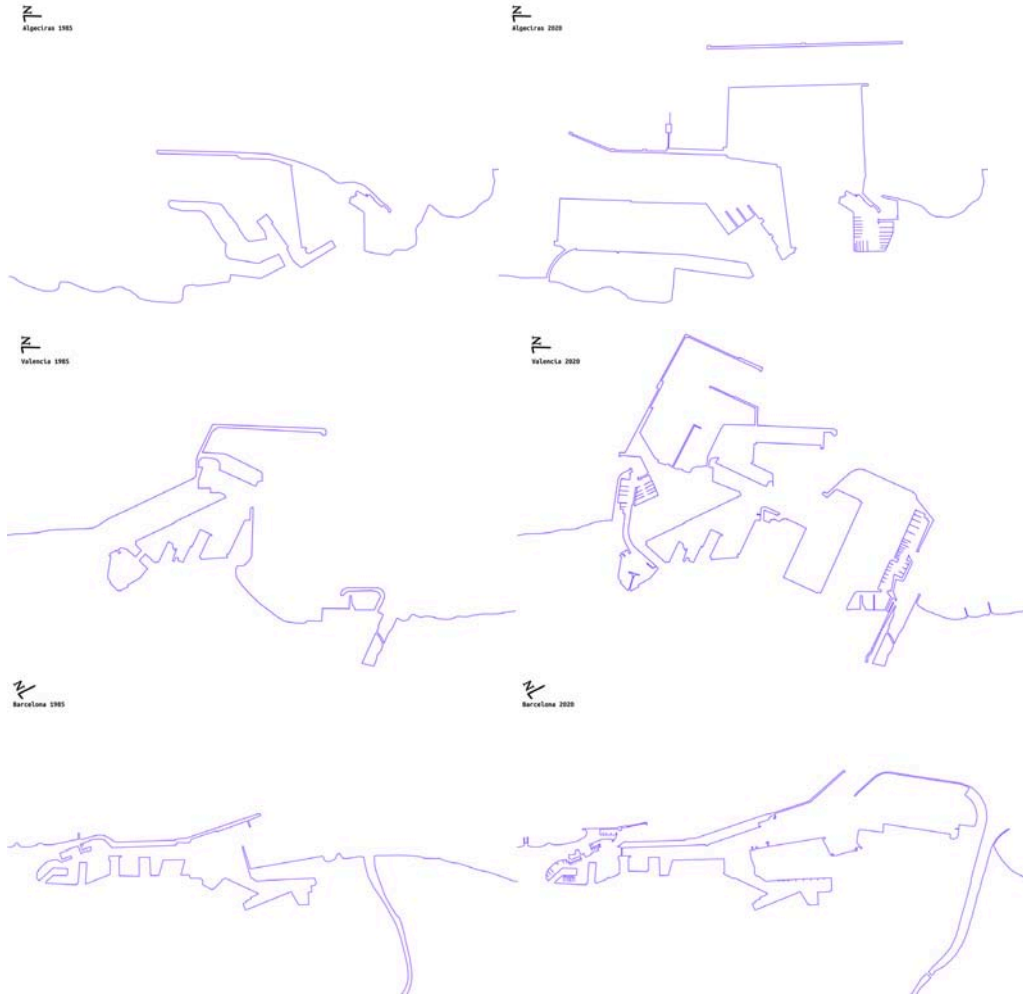
La clave para aprovechar la reorganización portuaria estuvo en la incorporación de sus terrenos a la trama urbana, tratándolos como un nuevo barrio y no como un puerto aislado de la ciudad, de hecho, las autoridades iniciaron en 2005 una reflexión transdisciplinar sobre el desarrollo urbanístico que necesitaba la ciudad, sin tener en cuenta normativas que pudieran coartar las propuestas de los equipos⁷, complementándolos posteriormente con una serie de concursos y encargos a estudios de arquitectura, algunos muy conocidos como el de Zaha Hadid⁸, para estudiar las posibilidades del puerto. Estos trabajos se llevaron a cabo para la candidatura de la Exposición Universal de 2012 y desde un inicio las autoridades tenían claro que independientemente de que Tánger fuera elegida o no, los proyectos mencionados serían la base de la planificación de la ciudad, hecho que se ha confirmado puesto que la Exposición Universal la organizó finalmente la ciudad surcoreana de Yeosu y Tánger ha ejecutado la mayor transformación urbanística de su historia.

La incorporación de terrenos portuarios a las tramas urbanas fue el gran revulsivo puesto en práctica desde finales de los años 80 por ciudades como Vigo, La Coruña, Bar-

⁷ <https://www.carlosperezmarin.com/tangier-2012>

⁸ <https://www.amush.org/reconversion-du-port-de-tanger/>

celona, Valencia, Santander, Ferrol, Málaga⁹. Si observamos el incremento de superficie de algunas de estas ciudades gracias a los puertos, quizás nos sorprenda menos las implicaciones que una estrategia parecida tendría en Ceuta como veremos más adelante.



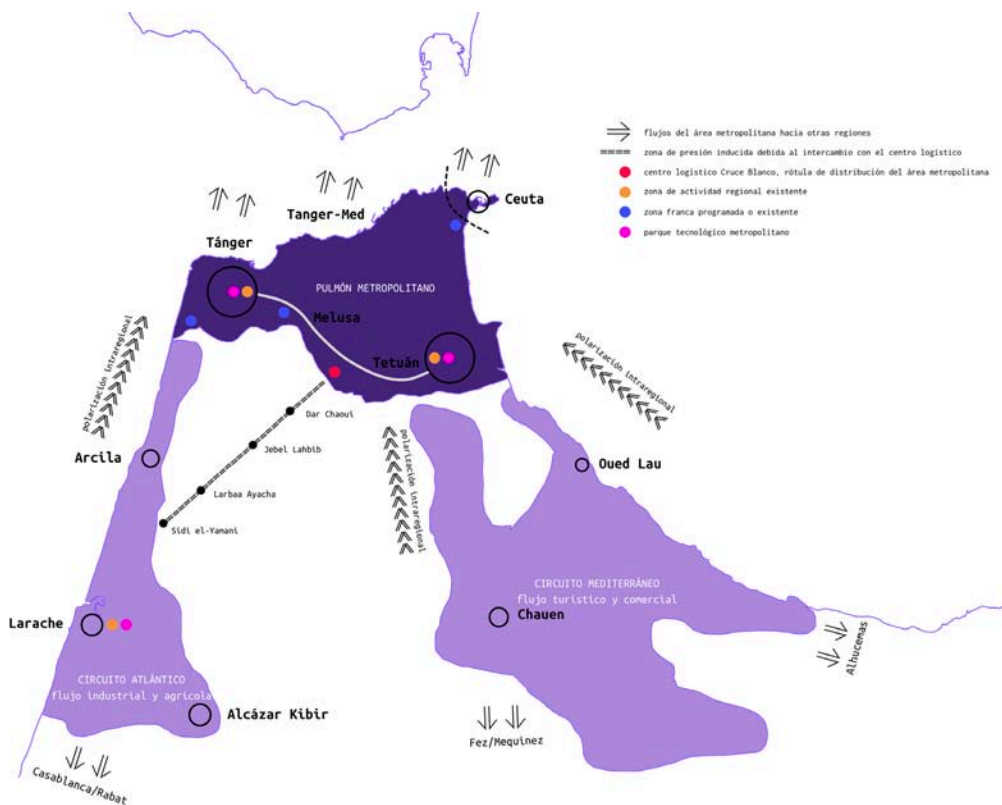
Evolución de los principales puertos españoles del Mediterráneo

La coordinación en el desarrollo de estas dos provincias del norte de Marruecos habría podido ser aún más fructífera de haber apostado por la creación desde un principio de un área metropolitana, tal y como el Ministerio de Ordenación del Territorio, Agua y Medio Ambiente planteó en 2005¹⁰, teniendo en cuenta la existencia de Ceuta como generador de flujos, independientemente de que exista una frontera. Ante la negativa de apostar por esta organización del territorio por parte de las agencias urbanas de Tánger

⁹ <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Maricarmen%20Tapia%20Articulo.pdf>

¹⁰ <http://www.tangerenvironnement.org/wp-content/uploads/2016/05/Etude-de-lAire-metropolitaine-du-Bipole-Diagnostic-Territorial-et-Etat-des-Lieux-Fr.pdf>

y Tetuán, diversas iniciativas se han llevado a cabo, como la que planteamos desde la Escuela Nacional de Arquitectura de Tetuán en 2012, denominándola *Métropole Tingitane* o con el taller *Transiciones metropolitanas: del proyecto a la acción* de 2018 en el que se plantea la necesidad de tratar el territorio de manera conjunta.



Área metropolitana Tánger-Tetuán según el Ministerio de Ordenación del Territorio

Mientras que Marruecos lleva 20 años generando reflexiones, iniciativas, actuaciones y proyectos a múltiples escalas territoriales para aprovechar las sinergias de la región (en las que se incluía a Ceuta) y el posicionamiento geoestratégico de ciudades como Tánger y Tetuán, nosotros nos hemos dedicado únicamente a desarrollar obras de urbanización, ignorado tanto el desarrollo de nuestro vecino, como los cambios estructurales que realmente necesitamos para poder salir de las crisis, apoyándonos en nuestra condición de ciudad española y europea en África.

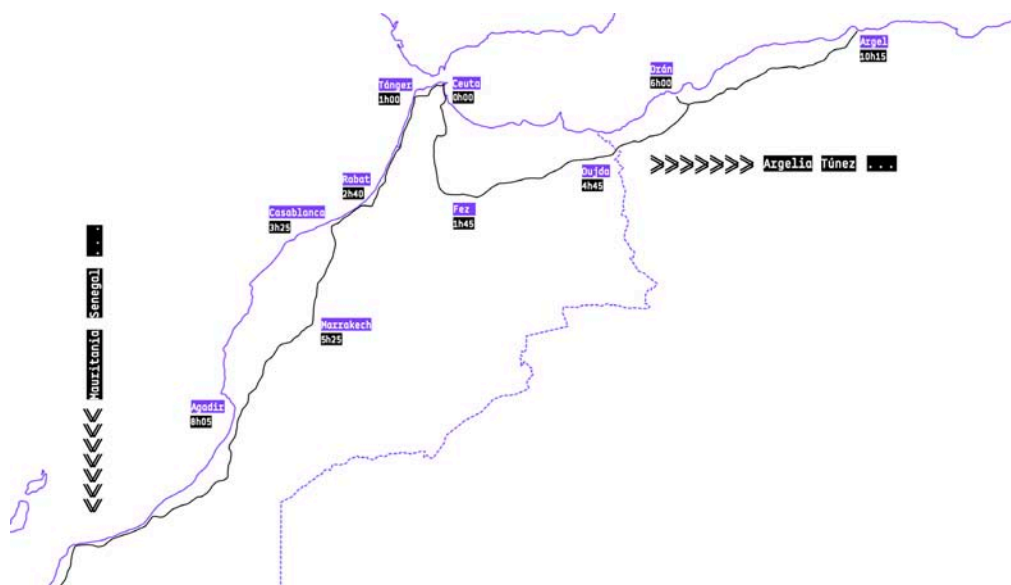
4. CARRETERAS

Hemos visto la importancia de dotar de carreteras a una nueva instalación portuaria como Tanger-Med para poder conectarla con el resto del país, pero el esfuerzo inversor de Marruecos en carreteras no se limita al nuevo puerto, ya que hasta el momento hay 1.839 km de autopistas en servicio (es el país del norte de África con más kilómetros

construidos) y su red de carreteras está considerada la cuarta mejor del continente tras Namibia, Egipto y Ruanda, según el informe del Foro Económico Mundial¹¹.

Desde que finalizaron la construcción de la autopista Castillejos-Tetuán, los ceutíes pudimos sacar provecho de ella, sobre todo durante los meses de verano con el aumento de la población (y de los atascos) en la costa. Aún más beneficioso fue el tramo desde Tanger-Med hasta la conexión con la autopista Tánger-Rabat, pues a tan solo 30 minutos de Ceuta, nos conectábamos con el principal eje de comunicaciones de Marruecos, que en la actualidad llega hasta Agadir en el sur y hasta Oujda en el este. De esta manera, los tiempos para llegar en coche a la entrada de las principales ciudades del país desde Ceuta serían; **Tánger** (1h00 min); **Rabat** (2h40); **Casablanca** (3h25); **Marrakech** (5h25); **Agadir** (8h05); **Fez** (1h45 cuando se construya la autopista Fez-Tetuán); **Oujda** (4h45).

A las autopistas tenemos que añadirles las carreteras denominadas *vías express*, que no llegan a la consideración de autovías pero mantienen muchas de sus características (dos carriles para cada sentido, mediana infranqueable y velocidad máxima de 100 km/h). Durante este año se espera alcanzar la cifra de 2.073 km¹² y con ellas se pretende dar continuidad al eje atlántico desde Agadir hasta la frontera con Mauritania (el estado de construcción se sitúa en un 46 %). Un eje, que como ya hemos visto es de suma importancia para fortalecer la red de puertos atlánticos, conectando Tánger con Casablanca y Dakhla y así poder competir a nivel regional y continental con Senegal, Costa de Marfil y Nigeria.



Red de autopistas marroquíes

Los dos ejes, norte-sur y este-oeste no se limitan a vertebrar el territorio marroquí, también tienen como finalidad conectarlos con los países vecinos, creando una red conti-

¹¹ https://www.theglobaleconomy.com/rankings/roads_quality/Africa/

¹² <http://www.equipement.gov.ma/Infrastructures-Routieres/Grands-Projets/Pages/Voies-Express.aspx>

mental, auspiciada por la Unión del Magreb y por la ONU, programa que puede recordar a los grandes proyectos de desarrollo de infraestructuras de transporte de los años 90 en Europa y que supusieron una revolución, tanto económica como de integración social a nivel continental.



Red de autopistas transafricanas

¿Qué consecuencias tendría esta red transafricana en Ceuta? Pues para empezar nos acercaría a las ciudades argelinas de **Orán** (6h) y **Argel** (10h15 que es lo que se tarda de ir de Ceuta a Ouarzazate, por ejemplo), siempre y cuando Marruecos y Argelia decidan abrir sus fronteras terrestres (reclamación que ha intensificado la casa real aluita en los últimos años). ¿Tendría realmente sentido pensar en un flujo entre Ceuta y Orán, por ejemplo? Debemos considerar que para ir a la Península desde Orán hay conexiones marítimas con Almería (9h de trayecto) pero sobre todo con Alicante (13h). Teniendo en cuenta la duración de la travesía y su precio, sería más rápido y barato ir en coche hasta Ceuta o Tánger y cruzar el Estrecho, pudiendo además visitar ciudades como Fez, Mequinez y Tetuán por el camino, es decir, sería una ruta sugerente y supondría un nuevo flujo de pasajeros y turistas para la ciudad que habría que tener en cuenta a la hora de dimensionar nuestras infraestructuras de transportes, interiores y exteriores.

5. FERROCARRILES

Desde la inauguración en 1992 de la primera línea de alta velocidad entre Madrid y Sevilla hemos visto el impacto que ha tenido el AVE en el resto de regiones a medida que se iban poniendo en servicios nuevas líneas (tal y como sucedió en Francia años

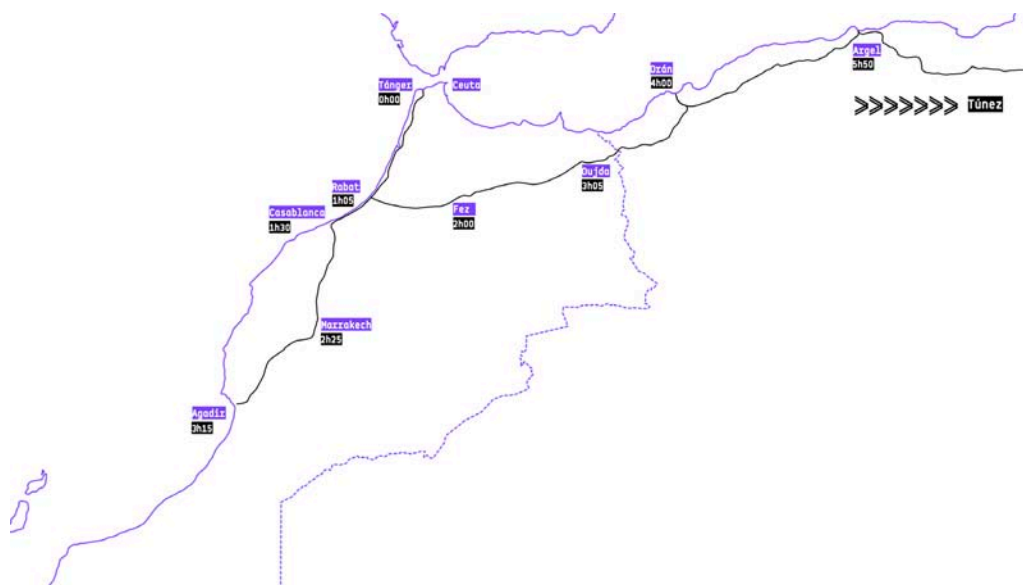
antes), no solo desbancando al avión en algunas rutas, también revitalizando ciudades situadas en la periferia de las grandes urbes como Madrid. Cuando el Rey de Marruecos anunció en 2011 la construcción del primer LGV (Línea de Gran Velocidad) pocos le dieron credibilidad pero en noviembre de 2018, la línea Tánger-Kenitra se convirtió en la primera de sus características en el continente. Es cierto que hubo mucha polémica por el alto coste de la obra, habiendo otras necesidades más importantes que cubrir en el país (decían algunos), pero esa infraestructura, como se ha visto en Francia y en España, cuando su trazado corresponde a criterios técnicos y de explotación, no se puede valorar solamente en términos de obra civil, ya que el impacto económico puede llegar a tener un alcance de tipo macroeconómico. Además, desde el inicio el modelo económico de explotación de la línea se acercaba más al francés que al español, lo que significó unos precios más asequibles. Así, mientras el trayecto en autobús entre Tánger y Rabat tiene un coste de 115 Dh (10,85 €) y una duración de 3h35 con la CTM (la principal compañía de transporte de pasajeros por carretera), el tren Al-Boraq puede llegar a costar 143 Dh (13,50 €) y tarda 1h20 (cuando el tramo entre Kenitra y Rabat permita altas velocidades el tiempo será de 55 minutos). El éxito ha sido tal que se han acelerado los proyectos y los trabajos del programa Plan Rail Maroc 2040¹³. En la actualidad están trabajando en la línea entre Kenitra y Casablanca para que el tren pueda circular a altas velocidades (ahora se va a velocidades convencionales) y en breve comenzarán las obras entre Casablanca y Marrakech. Al mismo tiempo el Rey pidió en 2019 que se iniciara la redacción del proyecto para unir Marrakech con Agadir, que debería entrar en funcionamiento antes de 2030 y que colocaría ambas ciudades a 1 hora, en lugar de las 2h30 que se tarda en coche (la infraestructura ferroviaria no llega a Agadir).

En cuanto al eje este-oeste, está prevista la construcción de la línea LGV entre Rabat y Oujda. Este eje tiene una doble finalidad, acercar la región del Oriental, históricamente desconectada de los centros económicos y políticos del país, y lo que es más importante, enlazar con la red de alta velocidad de Argelia, Túnez y Libia.

Desde hace años una comisión en la que están representados estos 4 países, se reúne anualmente para evaluar el desarrollo de sus respectivas redes, con el objetivo de coordinar la puesta en servicio de una **línea de alta velocidad transmagrebina** que conecte Rabat con Argel, Túnez y Trípoli. Es evidente que Libia tiene cuestiones más importantes que resolver ahora mismo, pero llama poderosamente la atención que dos países vecinos, que mantienen sus fronteras terrestres cerradas desde hace más de 27 años, sean capaces de trabajar de manera conjunta en infraestructuras claves para el desarrollo de cada país, de la región norteafricana y del continente (red a la que habría que añadir la red de carreteras ya mencionada).

En un futuro (no muy lejano), los tiempos para llegar a las principales ciudades marroquíes desde la estación Tanger-Ville (a 55 minutos en coche de nuestra frontera) serían: **Rabat** 1h05 (en la actualidad 1h20); **Casablanca** 1h30 (ahora 2h10); **Marrakech** 2h25 (ahora 5h14); **Agadir** 3h15 (no existe la línea de ferrocarril hasta Agadir); **Fez** 2h00 (ahora 3h15); **Oujda** 3h05 (10h37 en la actualidad). Y para llegar a Argelia: **Orán** (4h00); **Argel** (5h50).

¹³ <https://www.oncf.ma/am/Node-102/Strategie/Plan-rail-maroc>



Red de ferrocarriles transmagrebina

Pensemos nuevamente si sería real o no la hipótesis de que un turista de Orán eligiera, para llegar a la Península, en lugar de una travesía marítima de 13 horas, un trayecto en tren de 4 horas (Orán-Tánger) y después otro en barco de 1 hora (Tanger Ville-Tarifa). También podrían decidir pasar por Ceuta y descubrir nuestra ciudad, aunque la necesidad de trasladarse hasta la frontera y cruzar la misma, harían que esta hipótesis fuera menos probable. Por esta razón en 2006, cuando Tánger empezó a trabajar en un plan estratégico (Tanger 2012) en el que contaban con la alta velocidad, le propuse a la Ciudad que hicieran ver a Madrid y a Bruselas el interés que tendríamos en que esa línea llegara, no hasta la frontera, pero al menos hasta Tanger-Med, siempre y cuando hubiera financiación europea (finalmente fue el gobierno francés quien financió la mayoría de la infraestructura). La respuesta del presidente fue la habitual, no merecía realizar esas gestiones porque Marruecos nunca tendría trenes de alta velocidad.

6. AEROPUERTOS

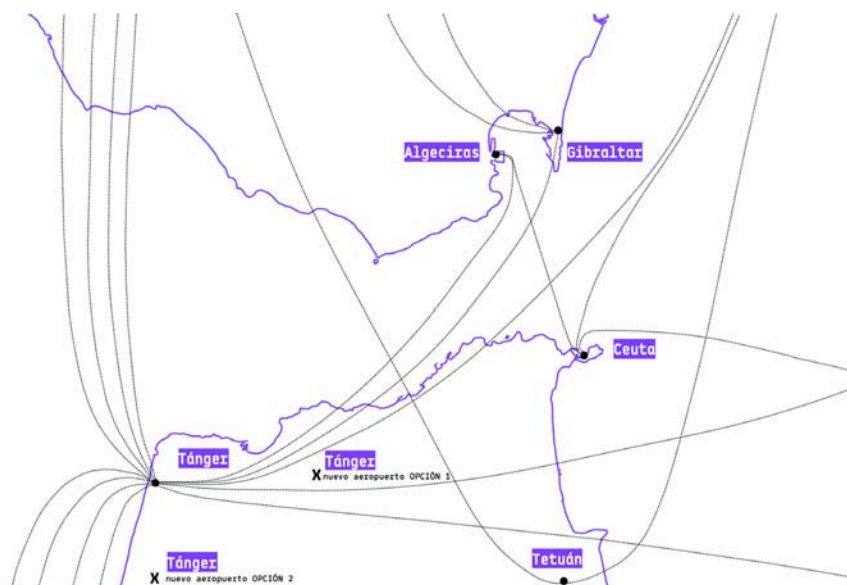
El transporte aéreo en Ceuta ha mejorado ostensiblemente desde la implantación de la compañía Helity en 2017, además de ofrecer vuelos con Algeciras y Málaga, ha intentado establecer nuevas líneas, con Melilla y en un futuro con los trayectos Gibraltar-Málaga y Algeciras-Tánger. Este dinamismo siempre es bueno para la ciudad, pero no son las únicas ofertas de transporte aéreo disponibles para los ceutíes.

A tan solo 35 km de la frontera (30 minutos en coche), tenemos el aeropuerto de Tetuán, que además de ofrecer vuelos interiores, cuenta con conexiones (aunque la mayoría en ciertos periodos del año) con aeropuertos europeos como Marsella, Toulouse, Burdeos, Lille, Mulhouse, Metz, Málaga, Bruselas, Lieja, Londres...

El actual aeropuerto de Tánger está a 82 km de la frontera (1h05 en coche) y desde él los destinos y la frecuencia aumentan considerablemente: Madrid, Barcelona,

Valencia, Sevilla, París, Bruselas, Toulouse, Marsella, Montpellier, Nantes, Burdeos, Lyon, Amsterdam, Rotterdam, Colonia, Francfort, Milán... Teniendo en cuenta que los grandes aeropuertos europeos se encuentran a una distancia del centro de sus ciudades de entre 40 y 75 minutos, se podría decir que Ceuta tiene la suerte de contar con un helipuerto y tres aeropuertos en su «área metropolitana», porque tampoco nos podemos olvidar de Gibraltar (también a 40 minutos de Ceuta si se utiliza el helicóptero hasta Algeciras) que suele tener como destinos Londres, Bristol, Manchester, Southampton, Birmingham, Edimburgo, Las Palmas de Gran Canaria e incluso llegó a tener vuelos con Madrid. En función de las ofertas, puede resultar más rentable en tiempo y dinero, ir a Madrid a través de Tánger que desde Málaga, sin el inconveniente de depender de los temporales en el Estrecho, si bien, los últimos años, al conjunto de imponderables, tuvimos que añadir los bloqueos en la **frontera**, por lo que Tánger dejó de ser una alternativa, al menos para ir en coche hasta el aeropuerto.

Tener diferentes opciones para salir de la ciudad siempre repercute en la calidad de vida y en la posibilidades de desarrollar negocios, tanto en la ciudad como fuera de ella, situación que podría mejorar aún más si finalmente Marruecos se decide a construir el nuevo aeropuerto de Tánger-Tetuán cerca de Melusa, para dar servicio a las plataformas logísticas creadas alrededor de Tanger-Med. El nuevo aeropuerto podría estar a tan solo 60 km de Ceuta (55 minutos en coche), pudiendo reducirse a 45 minutos cuando se ejecute la autopista Tetuán-Tánger.



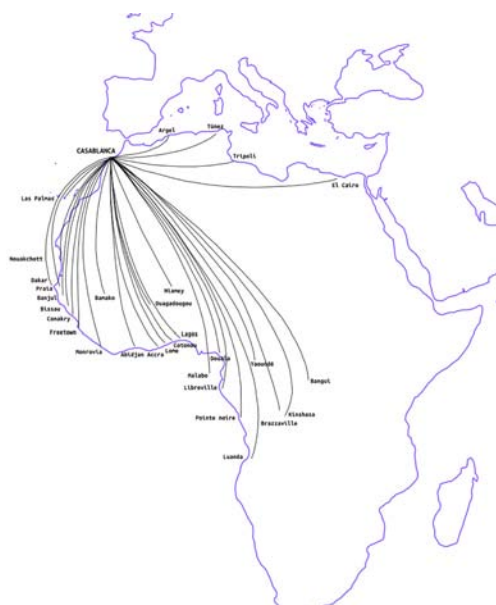
Ubicación aeropuerto metropolitano

Pero si nos vamos a una escala continental, la situación de Ceuta se ve considerablemente reforzada. Para poder viajar sin escalas desde España a África, prescindiendo de los destinos del norte (Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto), solo tenemos el aeropuerto de Madrid, que ofrece vuelos directos con Dakar (Senegal), Adís Abeba (Etiopía) y Malabo (Guinea Ecuatorial). Sin embargo, si observamos los destinos directos desde

el aeropuerto de Casablanca, resulta que hay 25 (sin contar las conexiones con países del norte de África). El aeropuerto Mohamed V está a 4h10 minutos de la frontera en coche, esto implica que desde Ceuta podamos llegar directamente a 30 de los 54 países de nuestro continente. No hay ninguna otra ciudad española que tenga estas conexiones. Algunos podrán preguntarse qué puede hacer un ceutí en la mayoría de estos países. En el campo de la construcción, son numerosos los arquitectos, constructores e inversores marroquíes que gracias a esta facilidad para desplazarse rápidamente, están trabajando por todo África, especialmente en países en **vías de desarrollo, al igual que hacen sectores como las finanzas y las telecomunicaciones**. Es decir, no sería muy complicado que Ceuta se pudiera convertir en una base de servicios europea en África, siempre y cuando seamos conscientes de nuestras oportunidades y apostemos por ellas.



Vuelos directos a África desde Madrid



Vuelos directos a África desde Casablanca

Aún podemos seguir analizando el transporte aéreo a una escala intercontinental, puesto que el objetivo de Royal Air Maroc (RAM) es la de convertirse en la principal aerolínea africana, aprovechando el posicionamiento geográfico de Marruecos, que le permite conectar África con Europa, América y Oriente Medio. En volumen de pasajeros la RAM tuvo 7.3 millones en 2018 y fue superada solamente por Ethiopian Airlines (11,5 millones) y por Egypt Air (8.7 millones)¹⁴. Estas conexiones y los datos que arrojan tienen una repercusión directa en Ceuta porque si queremos ir a EEUU, ya no es necesario desplazarse hasta Madrid (lo que implica un trayecto en helicóptero y otro en tren o en avión, esto es, un día más de viaje) porque tenemos vuelos directos desde Casablanca a Nueva York y a Boston, tal y como puede constatar en septiembre de 2019. Lo mismo ocurriría si tuviéramos negocios en Qatar (o en los Emiratos Árabes Unidos) porque sería más rápido y económico desplazarse a través de Casablanca, como también puede comprobar en 2010.

14 https://afraa.org/wp-content/uploads/2019/11/Annual-Report_2019.pdf

7. CONCLUSIONES PREVIAS

Cuando se habla de la privilegiada posición de Ceuta, realmente no somos conscientes de lo que significa. Algunos pueden hacer referencia al paisaje, a la cercanía con Europa, a los mares que bañan nuestras costas... Pero no, si hablamos desde una perspectiva geoestratégica y económica, una posición privilegiada tiene otros matices, tanto macro como microeconómicos y requieren análisis y propuestas a escalas muy diferentes. Desgraciadamente en Ceuta nos limitamos a una escala local y ni tan siquiera se hacen los análisis y propuestas mínimamente necesarios, lo que nos lleva a decisiones erróneas y a un gasto en inversiones con escaso rendimiento.

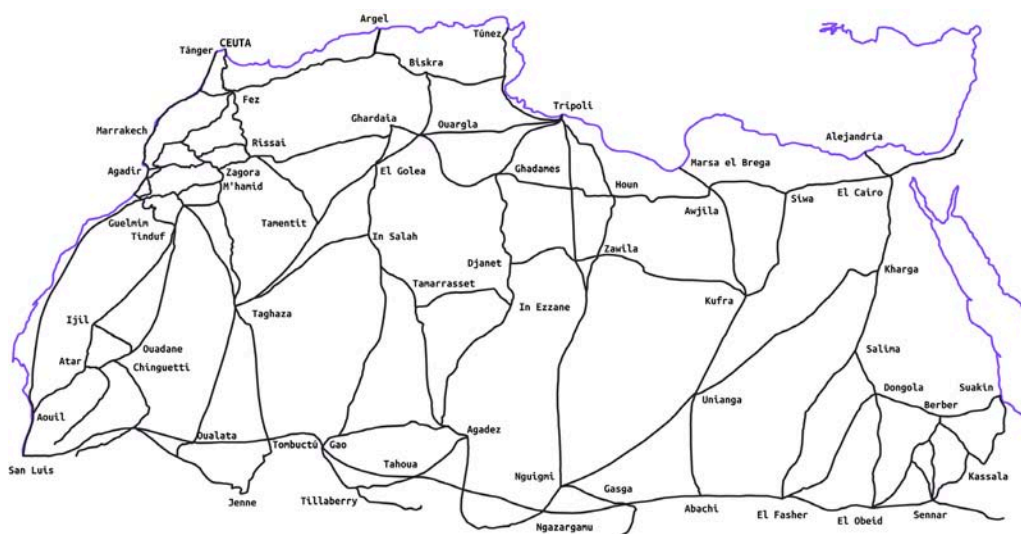
Se podría pensar que esta red de infraestructuras africanas es una simple utopía y que nunca se va a llevar a cabo por los múltiples conflictos que padecen muchos de sus países, problemas que muchas veces se derivan precisamente de la precariedad de sus redes de comunicaciones y como consecuencia del aislamiento de sus territorios, impidiendo el desarrollo de sus economías (como nos ocurre exactamente a nosotros). Pues bien, mientras algunos dirigentes desconfían de este desarrollo, otros apuestan por él, pese a la incertidumbre de lo que vaya a hacer el vecino, que es lo que ocurre entre Marruecos y Argelia. Al fin y al cabo, es como si actuaran dentro de una “unión” real de países del Magreb, pero sin haber consolidado y desarrollado dicha asociación comercial e incluso política (como sí están haciendo los países europeos).

De todas formas no hay que olvidar que esta red de comunicaciones terrestres ha estado funcionando, al menos, desde el siglo sexto, fecha hasta la cual los arqueólogos han podido demostrar que existía un comercio de caravanas entre las orillas norte y sur del Sáhara¹⁵.

Para atravesar el desierto en épocas pasadas no era necesario una tecnología tan compleja como la que España ha desarrollado en el AVE a la Meca, pero sí tuvieron que realizar obras de ingeniería hidráulica (que en su día fueron pioneras) para poder llevar el agua hasta los puntos intermedios del recorrido.

El comercio de caravanas no se limitaba a transportar mercancías entre los bordes de las regiones desérticas sino que constituían (al igual que lo hacen hoy en días las carreteras y los ferrocarriles en Europa) toda una red de transporte entre los países del Sahel y el Magreb, y de ellos con Europa, Oriente Medio y Asia. Una red de transporte cuyos flujos también se veían afectados por los conflictos regionales o continentales, y donde los puertos del Mediterráneo tenían las mismas funciones que los “puertos saharianos”, dar descanso, suministrar provisiones y posibilitar diferentes destinos (hoy en día las conexiones directas de los puertos sigue siendo un dato importante para escalar posiciones en las clasificaciones de transporte marítimo). Si se perdía el control de lugares de paso estratégicos se perdían también las rutas que por él pasaban, generando grandes pérdidas, de ahí la necesidad, por parte de las distintas dinastías, de controlar las principales rutas terrestres y marítimas.

15 https://www.academia.edu/10173216/New_studies_on_Marandet_central_Niger_and_its_trade_connections_an_interim_report



Rutas de las caravanas saharianas

Como se puede apreciar en el plano, nuestra ciudad no solo aparece en él, sino que tuvo un papel fundamental en el comercio a escala continental a partir de la dinastía almorávide dada su posición en el estrecho de Gibraltar, permitiendo que las mercancías provenientes de Malí (sobre todo de Tombuctú) y de Mauritania (de la región del Adrar) pudieran llegar a Europa cruzando el Estrecho. Esta red funcionaba como un sistema de vasos comunicantes y cuando una ruta quedaba bloqueada, la mercancía se redistribuía y se desviaba hacia otros puntos, provocando grandes cambios y crisis en las regiones afectadas, como se puso de manifiesto durante el siglo XVI. Durante un largo período los conflictos en el Mediterráneo provocados por los corsarios y por la expansión del imperio otomano, creó tal **incertidumbre** que para evitar riesgos los comerciantes decidieron cambiar los puertos mediterráneos por los atlánticos para dar salida a las mercancías, utilizando en su mayoría puertos bajo control portugués, gracias a la expansión iniciada en Ceuta en 1415 y que les permitió establecer una ruta marítima (militar y comercial) hasta Macao en China, obteniendo un gran poder económico y militar.

En definitiva, el desarrollo y control de las infraestructuras de comunicación a diferentes escalas (regionales y continentales) ha permitido ejercer el poder a las diferentes dinastías e imperios a lo largo de la historia, este hecho se sigue evidenciando hoy en día tal y como hemos visto con las diferentes infraestructuras que está ejecutando Marruecos, bajo un mismo objetivo, convertirse en una potencia africana y convertirse en referencia para los países africanos en vías de desarrollo, aprovechando las previsiones de crecimiento que sitúan a nuestro continente como la zona dónde la economía va a tener un mayor crecimiento (siempre y cuando se acometan las reformas necesarias) y situando a la región subsahariana como la más dinámica en tasa de crecimiento en 2030 debido al aumento de su población¹⁶.

16 <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/The%20Global%20Economy%20in%202030.pdf>

8. CEUTA Y SU AFRICANIDAD

Es posible que todo lo explicado hasta aquí produzca indiferencia en los ciudadanos de Ceuta, donde una parte importante de la población sigue viendo Marruecos solo como un lugar de turismo o donde aprovechar las oportunidades que se dan en cualquier frontera con disparidad de niveles económicos (por ejemplo la mano de obra o productos alimentarios más baratos). Esta limitación en la comprensión y en las implicaciones que tiene el desarrollo de nuestro entorno nos impide ver las múltiples oportunidades que nos ofrecen todas estas infraestructuras (con coste cero para nuestros presupuestos) para convertirnos en una auténtica plataforma de servicios europeos en África. Este desconocimiento o desinterés nos lleva a ocuparnos de problemas locales siempre y cuando puedan resolverse en un corto espacio de tiempo (el que va de una elección a otra), dejando a un lado las inversiones a medio o largo plazo que realmente deberían ser prioritarias para nuestro futuro y que las administraciones locales y estatales tendrían que acometer de manera coordinada y consensuada.

Si queremos que tanto Marruecos como África se conviertan en una oportunidad para el desarrollo de nuestra ciudad en aspectos como la economía, la seguridad, la educación, la cultura o la investigación científica, necesitamos cambiar radicalmente nuestra visión de dos infraestructuras claves, que si no se reforman completamente, condenará la ciudad a la agonía o a la subvención perenne.

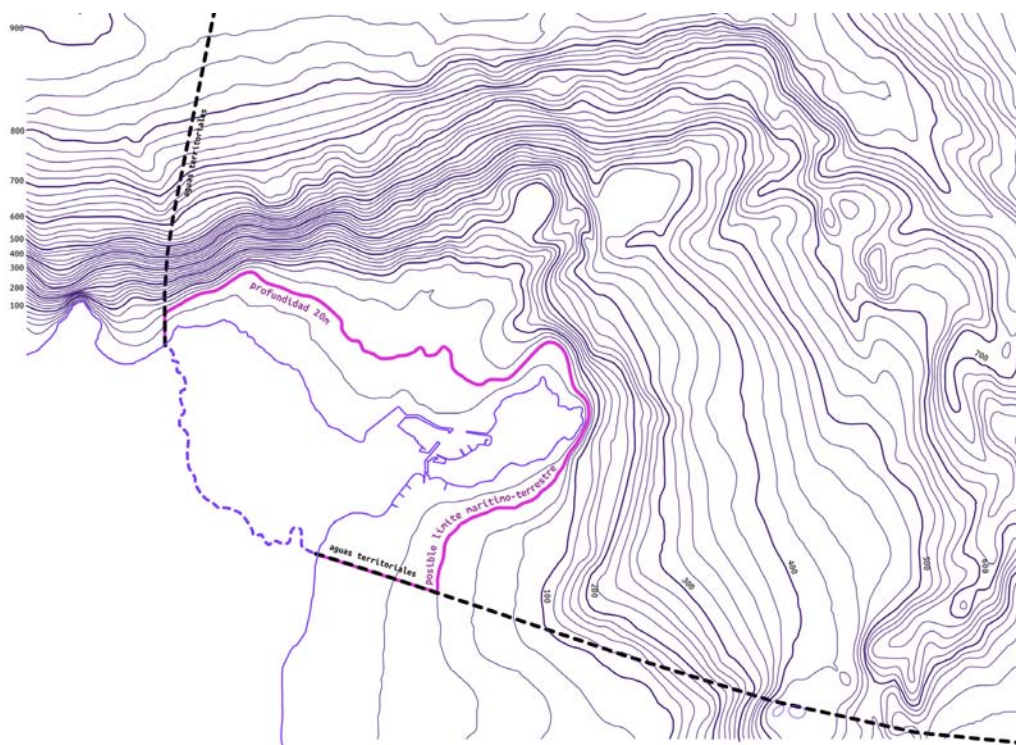
8.1 PUERTO Y ESPACIOS MARINOS

Una estrategia portuaria no debería centrarse en competir con Algeciras y Tánger, dado nuestro reducido tamaño, sino en complementarse con ellos ofreciendo servicios que nos puedan diferenciar, pensando en nuestras posibilidades a escala regional (el estrecho de Gibraltar) o global. Una actitud parecida fue la que tomó Málaga cuando empezó a trabajar en un plan estratégico como instrumento para desarrollar una ciudad que se había quedado a la cola de Andalucía, trabajos durante los cuales se dieron cuenta que no podían competir turísticamente con Sevilla o Granada al no contar con un patrimonio tan rico, extenso y singular, así que tuvieron que apostar, entre múltiples medidas, por la cultura, arriesgada decisión pero que se ha convertido en un revulsivo para numerosos sectores económicos, dando lugar a una especie de renacimiento (urbanístico, inmobiliario, turístico, empresarial, cultural...) de la ciudad.

Independientemente de los servicios que nuestro puerto pueda dar en un futuro (para lo cual será necesario contar con un grupo de expertos en recursos portuarios y geográficos), será inevitable reflexionar a diferentes niveles, porque no se trata solo de pensar cómo se amplían las infraestructuras portuarias, habrá que tener muy en cuenta su relación con la ciudad, con el estrecho de Gibraltar, con el Mediterráneo y con el continente africano.

En cuanto a la ciudad, va a ser necesario un completo cambio de mentalidad a la hora de pensar nuestro urbanismo. No podemos seguir pensando en un territorio definido exclusivamente por los límites marítimos terrestres actuales, tenemos que considerar el espacio marítimo que nos rodea como susceptible de convertirse en espacio terrestre. La delimitación de las aguas territoriales, las cotas del batimétrico (tanto en la bahía sur como en la norte) y las afecciones medioambientales, sobre todo la Patella ferruginea,

especie endémica en peligro de extinción¹⁷, serán los principales condicionantes a la hora de pensar en nuestros futuros límites urbanos.



Nuevos límites terrestres y marítimos

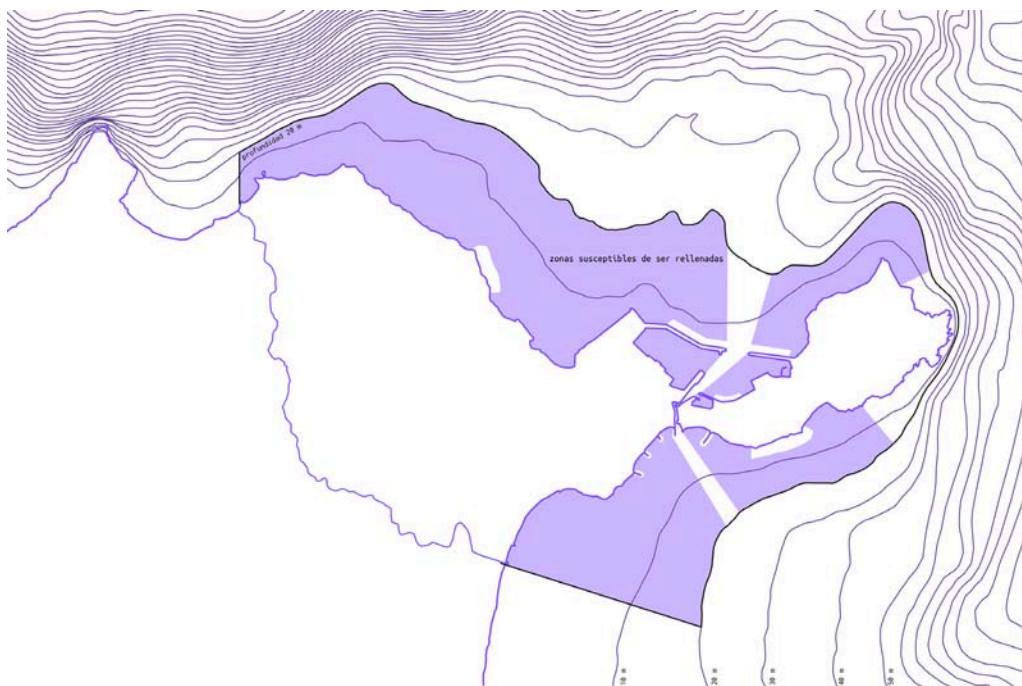
Quizás sería más conveniente utilizar otra terminología ya que ciertos espacios marítimos deben quedar integrados en la trama urbana debido a la existencia del foso navegable y a la protección de la *Patella ferruginea*, una especie que coloniza escolleras y que se podrían desmontar para trasladarlas, con las mismas condiciones, a otros lugares, pero habrá que estudiar cuáles merecen la pena reubicar¹⁸ y cuáles habrá que conservar, ello significa que no podremos ganarle terrenos al mar desplazando simplemente la línea de costas mar adentro, como haría un ingeniero instintivamente, sino que habrá que dejar zonas marítimas en el interior de ese nuevo límite marítimo terrestre.

Por otro lado, la posible extensión del puerto aumentará la desproporción entre suelo urbano y suelo portuario, corriendo el riesgo de convertirnos en un puerto con una ciudad (que podríamos denominar dormitorio) en lugar de una ciudad con un puerto. Lo más fácil sería desafectar los terrenos más próximos a la trama urbana, tal y como se hizo con los bajos de la Marina y con el Desdoblamiento del Paseo de la Palmeras, y seguir manteniendo la independencia del recinto portuario desde el punto de vista urbanístico. Sin embargo, si se realiza una nueva infraestructura portuaria, o se amplía la actual,

17 <https://idus.us.es/handle/11441/16061>

18 https://pdfs.semanticscholar.org/fb7e/d2599ed9d62778609b08966aaa4125f63594.pdf?_ga=2.192872362.1690693582.1621595419-2094714763.1621595419

tendrá que planificarse a la vez que la ciudad, para lo cual tendremos que dotarnos de instrumentos legales ya que los actuales no lo permitirían.



Futuros suelos urbanos programados

Durante años se ha confiado en el instrumento de planeamiento de mayor rango con el que el texto refundido de la *Ley del Suelo de 1976* dota a la ciudad, el Plan General de Ordenación Urbana, que quizás fuera idóneo en los años 80 y 90 del siglo pasado, pero que hoy en día es insuficiente para dar respuestas a los desafíos a los que se enfrenta la ciudad. Independientemente de la desastrosa gestión llevada a cabo por la administración local, incapaz de revisar un PGOU vigente desde 1992 y que tendría que haber sido revisado en 2000, lo cierto es que la aprobación del nuevo documento en los próximos meses (o años), solo servirá para poner en limpio todas las modificaciones puntuales realizadas en los últimos 29 años y para actualizar ciertos parámetros, pero no va a aportar soluciones a los problemas actuales ni tampoco a los futuros. Ante esta situación, la prioridad número uno de nuestras autoridades tendría que ser la redacción de una *Ley de Ordenación Integral del Territorio para Ceuta*, que intentamos impulsar desde el Colegio Oficial de Arquitectos de Ceuta, y que resolvería el vacío legal provocado por la derogación del texto refundido de la *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015*, debido a la vulneración de competencias autonómicas tras haber desarrollado cada región sus propias leyes del suelo, a excepción de Ceuta y Melilla que no tienen capacidad legislativa. Una ley específica para Ceuta nos dotaría de instrumentos legales para acometer y gestionar la reforma en profundidad del urbanismo y así poder adaptarnos a los cambios que se producen tanto en la propia ciudad como en nuestro entorno (incluidas las nuevas leyes, como la de cambio climático y transición energética). Uno de los artículos importantes sería la creación de una figura de planeamiento superior al PGOU y que podría tener como base los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, que ya vienen recogidos

en nuestra normativa estatal vigente, pero que se plantean para coordinar actuaciones entre dos municipios, no dentro de un mismo término municipal. El *Plan Director Territorial de Ceuta* nos permitiría tratar de manera unificada nuestro espacio terrestre, el portuario y el marítimo, lo que nos abriría la posibilidad de planificar cómo le ganamos terrenos al mar e incorporar usos que la legislación actual no permite, siempre y cuando se lleven a cabo modificaciones en otras leyes que no recogerían tal especificidad para la ciudad, como la *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral* y de modificación de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*¹⁹, cuyas únicas referencias a los terrenos ganados al mar aparecen en los artículos 4 y 9::

artículo 4:

Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal:

2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.

artículo 9

1. No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49.

Este articulado estaba pensado para impedir la especulación mediante proyectos urbanísticos en ciudades costeras que utilizaban la construcción privada de puertos deportivos como excusa para desarrollar alojamientos turísticos sobre terrenos ganados al mar. En nuestro caso no se trata de ampliar el puerto existente o de construir un puerto deportivo en la bahía sur, se trata directamente de construir ciudad en el mar para paliar los **déficits de suelo y de espacios verdes en general, y para resolver los problemas estructurales** de muchas barriadas de la ciudad (para lo cual será necesario la financiación público-privada), pero con la ley actual este tipo de planteamiento no sería posible.

8.2 FRONTERA

Si se quisiera poner en marcha una estrategia para aprovechar las infraestructuras del país vecino para que las empresas y los autónomos puedan ampliar o desarrollar sus negocios en el continente africano, la condición sine qua non para poder llevarla a cabo sería el “buen funcionamiento” de la frontera.

En los últimos años hemos visto cómo hemos pasado de tener retenciones solo algunos días de la semana y a ciertas horas, a tener bloqueos todos los días. En el primer caso los desplazamientos se podían adaptar a los horarios con menos problemas, con lo que la frontera se asemejaba más a una estación de peaje de una autopista. Con una frontera fluida, mantener un trabajo en la universidad marroquí, en una empresa o hacer negocios no era un problema, al igual que las relaciones familiares, amicales o culturales. Sin embargo, cuando los bloqueos empezaron a ser espontáneos, a cualquier hora y en cualquier día de la semana, entonces la **incertidumbre** se convirtió en una barrera infranqueable, provocando un aislamiento difícil de percibir pero que estaba presente. Esta fue la situación antes de marzo de 2020.

¹⁹ <https://boe.es/boe/dias/2013/05/30/pdfs/BOE-A-2013-5670.pdf>

No vamos a analizar las causas de los problemas fronterizos, porque son muy complejos, pero sí podemos afirmar que no eran causados exclusivamente por los porteadores, por los coches pateras o por la policía marroquí; habría que añadir también la insuficiencia de personal por parte española (Policía Nacional y Guardia Civil) a ciertas horas del día y quizás la más importante, y en el que sí nos vamos a detener, la falta de espacio físico.

Mientras las otras variables no dependen de las decisiones de las autoridades ceutíes, la ampliación de las instalaciones sí podrían serlo, siempre y cuando la Ciudad tuviera competencias para actuar “urbanísticamente” fuera de los límites marítimos terrestres para lo que es necesario, como ya se ha mencionado, contar con una *Ley de Ordenación Integral del Territorio*. Si queremos que nuestra frontera tenga capacidad para asumir un volumen importante de vehículos y personas con relativa fluidez, tendrá que multiplicar su superficie considerablemente y no solo para las instalaciones propiamente dichas, sobre todo para canalizar y ordenar convenientemente los flujos y los usos complementarios antes de llegar a la frontera. Una ampliación que resulta compleja si nos ceñimos a los terrenos actuales, condicionados por los límites marítimos-terrestres y por la orografía.

Al igual que ocurre con el puerto, podemos ganarle terrenos al mar simplemente desplazando la línea de costa para obtener la superficie necesaria o bien podemos hacerlo de una manera inteligente, creando tres líneas de costa nuevas en lugar de una. Esta ampliación separada de la costa permitiría dotar de servicios tanto a la frontera como a las barriadas colindantes (Príncipe Felipe, Príncipe Alfonso, Almadraba-Tarajal, Miramar Bajo, Miramar Alto, Juan XXIII y Loma Colmenar), solventando sus carencias estructurales y casi imposibles de cumplir con las densidades edificatorias actuales. Para que la operación urbanística fuera rentable y funcional a largo plazo, no se podría reducir a una ampliación mínima, sino que debería convertirse, quizás, en un nuevo barrio.



Frontera de Ceuta en 2050

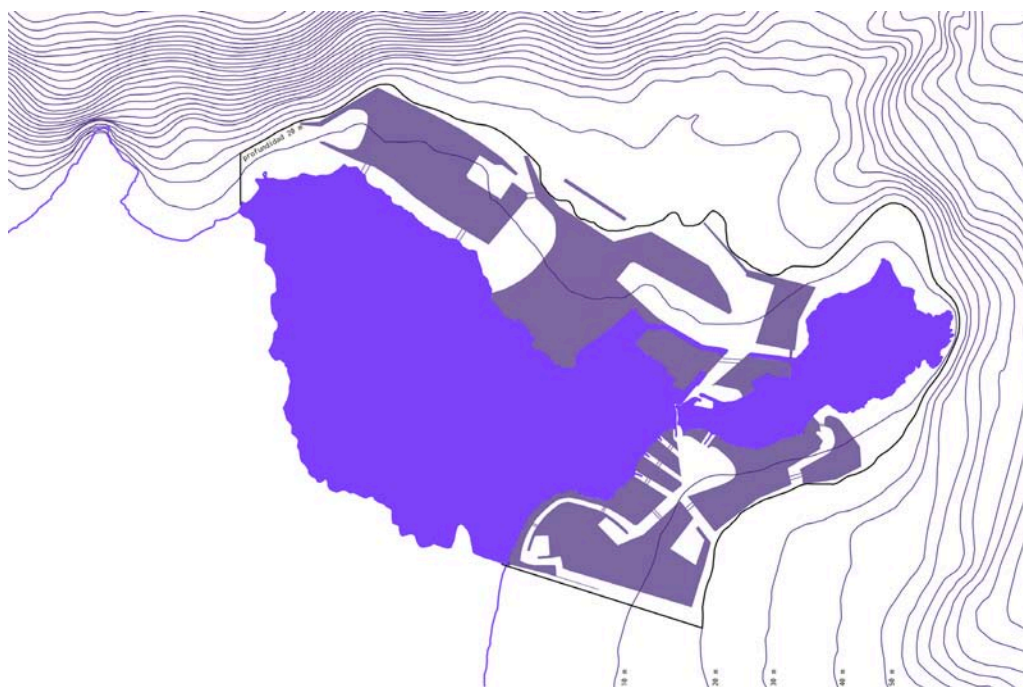
Hemos mencionado los flujos como factor determinante a la hora de cuantificar las superficies necesarias para mejorar la frontera, sus accesos y las barreras colindantes, pero nos equivocaremos si solo cuantificamos la población de Ceuta que pueda tener interés en salir por ella, aquí es donde hay que analizar el posible impacto que podrían tener las nuevas infraestructuras de Marruecos en nuestra ciudad, y que no se limitan a los turistas o trabajadores marroquíes que viven en la provincia contigua de Tetuán, sino al conjunto del Magreb, es decir a nuestra región continental. Si recordamos las redes de carreteras y de ferrocarriles que conectarán Marruecos y Argelia (una vez que se reabran las fronteras terrestres), estamos hablando de tener la segunda ciudad de Argelia, con una población en su área metropolitana cercana a los dos millones de personas a tan solo 4h de Tánger en tren de alta velocidad y a 7 horas en coche. Dependiendo del tiempo que tarden en pasar por la frontera y de las facilidades que tengan para embarcar y hacer la travesía, decidirán hacerlo por Ceuta o por Tanger-Med (que recordemos están separados 25 minutos en coche). Se podría pensar que esta hipótesis es una utopía, pero lo mismo se decía de Tanger-Med y de la Alta Velocidad en Marruecos. Tampoco habría que olvidar los marroquíes de las capitales administrativas y económicas que hasta no hace mucho se trasladaban a Ceuta, tan solo un día, para comprar durante las rebajas y que dejaron de hacerlo porque tardaban más tiempo en cruzar la frontera que en llegar a ella desde Rabat (3h) y Casablanca (4h).

Será necesario realizar un estudio socioeconómico para ver cual podría ser el flujo de marroquíes y argelinos que podrían pasar por la frontera una vez puesta en marcha todas las infraestructuras mencionadas, pero no sería descabellado pensar en un tráfico mayor que el originado en los últimos años por el contrabando (a pie y en coche), y que provocó el colapso de la frontera y de nuestra economía. Es decir, **a pesar de la supresión del comercio atípico, la frontera va a seguir siendo insuficiente en su configuración actual.**

8.3 PUERTO-CIUDAD-FRONTERA

Teniendo en cuenta las necesidades primordiales de Ceuta, en cuanto al puerto y a la frontera, así como las dificultades orográficas (terrestres y marinas) y las singularidades del medio físico, se podría pensar en una extensión futura de la ciudad en estos términos.

No obstante, la Ciudad debería convocar un concurso de arquitectura (no de urbanismo) en el que se planteara cómo sería Ceuta en el año 2070, utilizando posteriormente la(s) idea(s) escogida(s) para establecer una estrategia de ordenación del territorio (al igual que se hizo en los años 30) y una legislación urbanística acorde con las soluciones propuestas.



Ceuta 2070

9. TERRITORIO Y REALIDAD

Todo lo dicho hasta aquí está vinculado a un funcionamiento “normal” de la frontera, lo que no ha ocurrido ni en 2020 ni en 2021 por culpa de la pandemia, pero tampoco en años anteriores con los bloqueos intermitentes provocados por el contrabando. Por si no fuera suficiente, en Ceuta sufrimos constantemente las consecuencias derivadas de la falta de confianza y entendimiento entre Rabat y Madrid lo que a veces se traduce en incidentes tanto en el paso del Tarajal como en el de Benzú. Desde nuestra ciudad debiéramos hacer un esfuerzo para explicarle al gobierno central la importancia que esta conexión terrestre con África puede tener para los intereses de Ceuta y de España, siendo necesaria una inversión acorde con su función, la puerta de entrada a África para los empresarios españoles y no un simple paso fronterizo para los ceutíes.

Ahora bien, ¿y si Marruecos sigue manteniendo la frontera cerrada tras la supresión de los estados de alarmas sanitarios o la abre de manera intermitente como instrumento para presionar en futuras negociaciones? Por desgracia, esta opción es una posibilidad real ya que la pandemia ha demostrado que una frontera cerrada no supone el fin del mundo, ni para las autoridades marroquíes, que temían la reacción de los trabajadores transfronterizos, ni para muchos ceutíes cuyo **único vínculo con el vecino eran precisamente** esos trabajadores, ni mucho menos para otro grupo numeroso que achacan todos los problemas locales al vecino y que preferirían que la frontera siguiera cerrada.

Ante la incertidumbre y dadas las elevadas probabilidades de que quedemos incomunicados por vía terrestre, ¿qué estrategias de desarrollo deberíamos poner en marcha?

En situaciones extremas, como la que ahora vivimos, no podemos adoptar una actitud victimista y pedirle a Madrid que nos saque de esta situación mientras nosotros nos dedicamos a lamentarnos y a no hacer nada. Lo que deberíamos hacer es buscar soluciones utilizando nuestros propios medios, solo así conseguiremos desarrollarnos. Para este fin sería muy útil realizar un ejercicio teórico, insisto en que no se trata de una demanda, simplemente de establecer una hipótesis que nos obligue a pensar cómo sacarle partido a nuestros recursos, que son escasos pero que existen.

Imaginemos que Ceuta fuera una isla situada en el océano Atlántico, a medio camino entre Europa y América, es decir, no tendríamos una cercanía a un continente que nos asegurase el “aprovisionamiento” en todos los sentidos. Establezcamos otro nivel de dificultad; consideremos que Ceuta es un territorio autónomo y que no está asociado a ningún país, esto es, no vamos a recibir ayudas para poder atender a una población de 84.000 personas ni de España ni de la Unión Europea. En tales circunstancias, ¿sería viable una sociedad como la actual?



Ceuta, una isla independiente en el océano Atlántico

No será en este breve texto en el que se planteen estrategias para esta hipótesis, pero sí sería oportuno mostrar un ejemplo con uno de los sectores esenciales para el funcionamiento de una ciudad; **el energético**. Desde la entrada en funcionamiento de la central térmica en 1980, se nos ha dicho que no teníamos otra alternativa y que por tanto teníamos que contentarnos con una central diesel altamente contaminante y extremadamente cara. Con la política puesta en marcha por la Unión Europea para frenar el cambio climático, apostando por las energías renovables, la única alternativa planteada por el gobierno local y central ha sido el cable submarino, que debería realmente ser una fuente complementaria, pero no la única, ya que existen otras opciones que no nos obligarían a seguir siendo dependientes de la Península. En esta misma publicación hay otro artículo, *Ceuta y la Autosuficiencia Energética*, en el que se ha planteado la hipótesis de si podríamos generar toda la energía que necesitamos mediante renovables para poder lograr la descarbonización de Ceuta en 2040. El resultado es afirmativo y muestra, en

mi opinión, la actitud que debiéramos tener para lograr también la autosuficiencia en aspectos legislativos, jurisdiccionales, económicos, educativos, sociales, culturales... Pensar por nosotros mismos como si nadie fuera a ayudarnos, porque una vez encontradas las soluciones, y planificadas, será mucho más fácil reivindicarlas al gobierno central e incluso a la Comisión Europea, siempre y cuando no se tengan prejuicios y miedos ante planteamientos, a priori, atípicos.

10. EPÍLOGO

Nuestro futuro debe pasar por aprovechar nuestra integración en África a pesar de todas las dificultades que supone tener a Marruecos como vecino (que además nos reivindica y no dejará de hacerlo). Ello nos va a obligar a desplegar una compleja, e inteligente, estrategia diplomática a nivel nacional, pero también otra, en paralelo, a nivel transfronterizo; en materia cultural, social, educativa, empresarial... En este segundo caso somos los ceutíes los que tendremos la obligación de desplegar y establecer toda una red de contactos, más personales y alejadas de los vaivenes políticos y diplomáticos, que en cierto modo, algunos hemos ido desarrollando a lo largo de los años, mostrando su viabilidad y su utilidad²⁰. Debemos adaptar nuestros planes educativos, formativos y empresariales de tal manera que seamos capaces de inculcar, o más bien recuperar, una actitud emprendedora que no se limite en exclusiva a Europa, sino que se dirija hacia África.

Ahora bien, esta estrategia transfronteriza y transafricana no será posible si no disponemos de un paso fronterizo fluido, capaz de absorber los caudales de flujo que se van a producir a largo plazo, aún con el riesgo de crear una infraestructura sobredimensionada durante los primeros años. El puerto deberá ser planificado con rigurosidad y siempre atendiendo a criterios estratégicos que nos permitan posicionarnos a nivel internacional, pero como parte integrante de la ciudad, no como un espacio independiente.

Si no tomamos medidas urgentes y radicales, tendremos que resignarnos a una situación de aislamiento (como la actual) y ello supondrá un gran fracaso como sociedad española, europea y africana, y contraria a la identidad que siempre han tenido los habitantes de este territorio a lo largo de la historia. El aislamiento no es una posibilidad, aunque un sector de la población lo prefiera, porque mientras sigamos viviendo de espaldas a nuestro continente, el resto de naciones africanas seguirán viéndonos como una anomalía.

Ceuta, 18 de mayo de 2021

El desarrollo endógeno: una estrategia imprescindible para superar la crisis

Adolfo Hernández Lafuente, miembro numerario del IEC

Los griegos antiguos, según los viejos libros de historia, ya planificaban. Leo en uno de esos libros que Sócrates ya señaló que en toda tarea pública, para ejecutarla debidamente, se debían hacer planes y mover los recursos para alcanzar ciertos fines. Es una definición sucinta de la planificación, pero excelente para entender su utilidad. De modo que podemos decir que desde la antigüedad clásica se consideraba que para realizar debidamente las tareas públicas era necesario respetar una serie de pasos que se fijaban previamente. Se supone que su finalidad era que todos trabajaran con eficacia en una misma dirección. Desde entonces, la civilización ha ido experimentando con diferentes herramientas y con ciertas técnicas lo que genéricamente conocemos bajo el concepto de planificación. Es decir, parece que siempre que se ha planteado diseñar un futuro deseado, o lograr algún propósito especial, se ha trazado un camino concreto para alcanzarlo. Ni más ni menos, en este sentido, podemos observar antecedentes desde las sociedades primitivas hasta las épocas postmodernas, pues siempre que se ha diseñado racionalmente un camino que permita alcanzar metas previstas, se ha estado planificando.

Así, bajo distintos conceptos y diferentes enfoques, que en muchas ocasiones eran opuestos, se fue intensificando progresivamente un uso más preciso de la planificación. Pero siempre se hacía en la búsqueda de nuevos horizontes, en la exploración de cambios sociales o en la construcción de nuevas realidades, porque con la planificación se lograba, precisamente, la racionalidad, el análisis, la organización y la eficacia para diseñar el futuro que tanto se deseaba.

De manera que en el intento de movilizar y dirigir las acciones que a una colectividad dada le urgían para alcanzar su desarrollo, o bien para superar sus crisis, la planificación se fue convirtiendo en el medio apropiado para conseguirlo. Contra la improvisación y el desconcierto, se optaba por la racionalidad y la coordinación de los esfuerzos; contra el maremágnum de acciones personalizadas y aisladas, se escogía la acción colectiva, la ligazón de las energías. Era un dilema fácil para optar. Era y es el camino hacia el progreso. Casi podemos afirmar que se trata de una reacción natural, que es el impulso racional al que los seres humanos recurren cuando lo que les amenaza es potente y destructor.

Las propias empresas ante la inminencia de una crisis, se esfuerzan en planificar urgentemente sus reacciones.

Pues bien, entre todos los antecedentes que fueron consolidando los procesos de planificación hubo muchos hitos, pero éstos ahora solo nos interesan desde una perspectiva historiográfica. La variada experiencia por la que han transcurrido estos procesos nos viene a mostrar de forma clara que la planificación no tiene un exclusivo uso ni un único significado. Es por eso que se utiliza en un amplio abanico de posibilidades, que se extienden desde su consideración como un proceso político y social hasta el conjunto de técnicas y procedimientos de uso tan frecuente tanto en las administraciones públicas como en las empresas privadas.

Todos estos procesos tienen en común el hecho de que el uso de la planificación le otorga a la toma de decisiones un carácter sistemático, ordenado y colectivo. Partiendo de su examen, podemos comprobar que la ejecución planificada de las decisiones se realiza en ámbitos tan variados como son el desarrollo general, el de determinados sectores o el de muchísimas organizaciones; y que son adoptados por todo tipo de entidades, desde los Estados o las diferentes administraciones públicas hasta los municipios y las propias empresas. Las distintas opciones y significados de la planificación son, pues, tan variados y diferentes como distintos son los entes y los supuestos en que cada uno de ellos se producen.

A los efectos que en esta ocasión nos preocupa, no resulta necesario desbrozar ese entramado de procesos diferentes en los que la planificación emerge, ni su asociación con los tipos de sistemas políticos, ni sus opciones variopintas. No encuentro, a estos efectos, mejor forma de abordarlo que prescindir de todos los antecedentes históricos de la planificación para el desarrollo y de sus diferentes aplicaciones e ir directamente al grano de lo que nos interesa en los momentos actuales y de lo que podría en nuestro caso ser necesariamente de aplicación. Mencionar cómo la planificación surgió y se transformó me ha parecido importante, porque estamos ante un proceso evolutivo que ha ido decantando modelos diversos, según las circunstancias y condiciones en las que la planificación ha ido prestando sus servicios.

EL DESARROLLO ENDÓGENO

De manera que vamos a tratar, a partir de este momento, específicamente, el desarrollo autocentrado de las localidades y territorios, donde se practica la planificación estratégica dirigida prioritariamente al desarrollo endógeno. Se reflexiona, en concreto, sobre un enfoque objetivo y sistemático para la toma de decisiones en una organización territorial que desea un futuro mejor y desarrolla los procedimientos y las operaciones necesarias para alcanzarlo.

El término *desarrollo endógeno* se comenzó a usar a principios de los años ochenta del siglo XX, cuando el contexto académico y profesional lo acogió para analizar una realidad compleja, como era el desarrollo de países, regiones o ciudades, que tenían que hacer frente con sus específicos recursos a una diversidad de problemas y buscar soluciones para superarlos. Eran momentos en los que se estaban produciendo grandes transformaciones en la economía y en la sociedad como consecuencia de la globalización. Y también eran

los tiempos en los que culminó el fracaso de la Unión Soviética y en los que se produjo la caída del muro de Berlín, acontecimientos que vinieron a sumarse a este conjunto de aspiraciones, contribuyendo a dar origen a una nueva fase de la planificación.

La premisa principal en la que se fundamentaba esta fase era que se trataba de una aproximación territorial a los problemas del crecimiento o desarrollo, y que a la vez, para darles solución, se agregaban las respuestas dentro del territorio de los actores públicos y privados, para hacer frente, conjuntamente, a esos problemas.

Desde entonces los propósitos y las técnicas para el “desarrollo endógeno” fueron objeto de una gran difusión, pues con ellas se daban respuesta al nuevo escenario que se estaba configurando. De forma que el desarrollo de muy diversos territorios se vio favorecido por un nuevo impulso. Era una respuesta oportuna a las necesidades del momento, que requerían algo nuevo, diferente, en la medida que con los anteriores modelos de desarrollo no se habían obtenido unos buenos resultados. Se abría una fase que tenía nuevos fundamentos y sus propias características.

Durante casi tres décadas, la planificación estratégica ha estado favoreciendo impulsos concretos al desarrollo, logrando éxitos notables, tanto en territorios grandes, como en los medianos y los pequeños. Una larga experiencia de la que se deduce que esta teoría permite que existan diferentes sendas para el crecimiento de las economías en función de los recursos disponibles y considera que en todas ellas el progreso tecnológico es endógeno en los procesos de desarrollo.

Nos centraremos, pues, en las teorías del desarrollo endógeno sabiendo que estas son el resultado de la evolución de los modelos de planificación para el desarrollo, y tratando de subrayar, en todo caso, los beneficios que aportarían a la situación de crisis por la que Ceuta atraviesa.

Pero antes de ello, siendo tan abundantes las experiencias que han puesto de manifiesto las ventajas y rendimientos que estos modelos aportan a la superación de las situaciones de crisis, es bueno indagar en cuales pueden ser los impedimentos que parecen rechazar su utilización. Dejo a un lado los que pudiesen ser peculiares, singulares de una comunidad, incluso el de la propia incapacidad de la administración para abordarlos, y paso a considerar el que más en general se deduce de una práctica irregular, cuando las instituciones de un territorio gozan de suficiente capacidad, aunque no se sepa utilizar.

En el contexto político de los entes territoriales, las buenas prácticas democráticas obligan a que su funcionamiento quede suficientemente supeditado al imperio de la ley. Es decir, que esté sometido a reglas y no al criterio exclusivo de una persona o autoridad. Es por ello que las acciones públicas han de estar debidamente reglamentadas, mediante su normativa general o específica, de manera que sus efectos puedan ser controlados y sometidos a revisión por si acaso de ellos se derivan desviaciones favorecidas o beneficios injustificados.

En este sentido, parafraseando la conocida frase de Locke “*Allí donde termina la ley empieza la tiranía*”, escrita también en el fachada del Capitolio de Washington, podemos sostener igualmente que allí donde no se reglamenta la acción pública empieza la discrecionalidad, ello siempre que no se contemple el componente prudencial. De modo que si la discrecionalidad se realiza al margen del principio de legalidad, se convierte en un medio favorecedor de la corrupción y de la injusticia. Para que no sea así,

la potestad discrecional permitida por la ley debe interpretarse en base a que esta solo se puede expresar como un límite que está exclusivamente relacionado con el fin, con la competencia y con el procedimiento. En razón de ello, la discrecionalidad en ningún caso puede ser absoluta.

Pero así y todo, se advierten extravíos en las formas democráticas de gobernar, haciéndolas parcas en reglamentar, para favorecer cierta discrecionalidad. Si de igual manera se aplica a la aversión por planificar, es previsible que la discrecionalidad suela dejar al albur los motivos de las decisiones. En el mejor de los casos, permite una errática actividad que solo a las políticas improvisadoras favorece. De manera que frente a las malas practicas de no reglamentar ni planificar, deben ser exigidas las buenas de someter la acción política a normas y planes públicos.

EL TERRITORIO COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

En esencia, lo que se entiende como desarrollo endógeno es que, en estos procesos, la planificación está vinculada con la capacidad de un territorio para utilizar el potencial existente en el mismo. Su objetivo principal reside, por tanto, en que es el propio territorio quien da respuesta a los desafíos que se le plantean en un momento histórico determinado.

Así, el concepto “endógeno” quiere significar que la capacidad para desarrollar se origina o nace en el interior de ese territorio. Es decir, quiere expresar que el desarrollo sale desde dentro, que no se espera a que se ofrezca desde fuera. De modo que, en principio, expresa que se origina y se aplica en el mismo territorio, pero también implica la existencia de otros requisitos que convierten al territorio en protagonista.

Tanto el liderazgo que promueve el impulso para desarrollar como la toma de las decisiones que se adoptan, en la teoría del desarrollo endógeno, se organizan, dirigen, gobiernan o parten, desde dentro del propio territorio a desarrollar. De manera que esta visión territorial no solo afecta a los promotores, sino que da por supuesto que es la comunidad que en él está organizada la que participa y demanda ese proceso.

Podemos considerar, por ello, que el territorio se comporta como actor complejo y multidimensional, que es a la vez el protagonista y el receptor de los beneficios, tanto en la vida política como en la económica, social, cultural y mediática. Lo determinante es que la acción y el protagonismo pertenecen a dicho territorio, el cual se ha formado históricamente a partir de los vínculos de intereses de sus grupos sociales, y que estos tienen una identidad y una cultura propia que les hace diferentes.

En ese contexto, además, el enfoque supone que los recursos para ejecutar las políticas de desarrollo que van a aplicarse surjan también del mismo territorio. Y no sólo sus recursos, sino también de su población, la cual con sus capacidades busca satisfacer sus necesidades a través de su protagonismo y movilización en el proceso.

Como señala Antonio Vázquez Barquero, uno de los especialistas más importante en estas teorías en el ámbito académico español, en el desarrollo endógeno *el territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de los recursos y de las actividades económicas, ya que las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad.* (1999. Vázquez Barquero) *El punto de partida*

del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo.¹

Por otra parte, el desarrollo endógeno es, además, un enfoque que se orienta pragmáticamente hacia la acción, la cual se transforma y concreta en una estrategia para que las comunidades territoriales, locales o regionales, se enfrenten a los retos y a los problemas planteados. Así, los actores territoriales son quienes diagnostican la situación, diseñan los objetivos para orientar su transformación, y se esfuerzan en llevar a cabo las acciones y ejecutarlas.

No obstante, siendo las circunstancias de cada territorio diferentes, cada uno de ellos requiere un tratamiento específico de la acción. De ahí que cada proyecto consista en una concreta estrategia de actuación. De ahí, también, que se trate de crear e impulsar proyectos específicos para el desarrollo de cada territorio y que cada uno de estos proyectos utilice el potencial existente en el propio sistema territorial.

Este énfasis en lo endógeno no quiere decir que no se persigan objetivos cuya decisión corresponde a organismos, entidades o recursos que no dependen ni están integrados en el territorio que se pretende desarrollar. Muchas de las cuestiones afectadas, seguramente, tendrán su implicación con otros territorios o con instancias superiores territorialmente, pero su consecución ha de preverse también como una estrategia activa para lograrla desde el territorio y no meramente como una petición a otros, sin más.

De manera que lo importante del enfoque está en que el desarrollo se persigue mediante el trabajo, la participación y el esfuerzo económico y social del propio territorio. Y todo ello se justifica porque el proceso de desarrollo endógeno es una reacción que surge como respuesta de la sociedad concernida ante una situación de carencias, las cuales ni el mercado ni el estado han impedido que ocurran ni están en condiciones de atender.

Expuesto de esta manera, al desarrollo endógeno podría criticársele por ofrecer en principio una visión populista del desarrollo local; que se desprende de una posición voluntarista, del énfasis en la participación, que parece casi emocional. Y es cierto que implícitamente ofrece esa visión, porque el enfoque no parece contemplar con la necesaria relevancia, o de manera suficiente, algunos de los elementos que son esenciales para el desarrollo clásico, como pueden ser la acumulación de capital, el ahorro y la inversión, o el logro de la sostenibilidad. Parece ilusorio por otra parte, o poco realista, intentar mover, sin más, la voluntad colectiva de forma agregada y entusiasta en una exclusiva dirección. Todo ello no deja de ser algo complejo y dificultoso, pero no es imposible de realizar.

Francamente, objeciones y críticas no faltan. Pero no se puede ocultar que la planificación del desarrollo endógeno requiere movilizar una fuerte voluntad y, además, que se contemple el esfuerzo de otros muchos factores personales, como son, por ejemplo, el espíritu de trabajo, la capacidad emprendedora o la eficacia de las instituciones. Sin lugar a dudas, todo ello hace que el proceso no sea posible sin el desarrollo de las capacidades humanas y, en particular, de la capacidad creadora de una parte de la población.

Pero, aún reconociendo estas dificultades y los enormes esfuerzos necesarios que se requieren para llevarlo a cabo, es posible que este tipo de desarrollo sea el único viable y eficaz para superar las situaciones en las que los territorios parecen aislados; sobre todo en

1 La Fundación Foro del Estrecho invitó a Vázquez Barquero en 1999 a impartir en Ceuta una conferencia, que tuvo su continuación en una cena coloquio celebrada en el Parador *La Muralla*.

aquellos que no están suficientemente integrados en los sistemas productivos nacionales, ni conectados con los internacionales, o asediados por un aislamiento del entorno territorial, como es el caso de Ceuta. De manera que es en situaciones como la nuestra donde el desarrollo endógeno resulta imprescindible.

Esa necesidad hace que sea preciso subrayar lo importante que es la capacidad de los ciudadanos para decidir cuales son las potencialidades que están dispuestos a utilizar para lograr su proyecto de vida. De esa movilización depende también que se pueda apremiar el interés y la cooperación de otras instancias territoriales. Conciencia, movilización, participación, acción y talento son elementos tan esenciales para trabajar por el desarrollo como los proyectos innovadores que se han de llevar a cabo.

Es la movilización y la participación de la comunidad lo que hace que el desarrollo del territorio sea un proceso interactivo que, al mismo tiempo que impulsa, transforma y crece, logra la atención del resto de la sociedad y de sus diversos poderes. Desde esta perspectiva, tanto la evolución como las transformaciones del territorio pivotan sobre el proceso endógeno, a partir del cual se persiguen los cambios estructurales que se desean.

No obstante, en las actuales circunstancias, parece que aún resulta más complicado proponer este tipo de gestas épicas. Estamos viviendo una época en la que las sociedades se están haciendo más frágiles, donde los lazos que se construyen son precarios, de modo que se perciben como demasiado fraccionadas y con escasa vocación para acuerdos y compromisos conjuntos.

Además, el ciudadano está poco formado e informado, lejos del compromiso social, y recela de las responsabilidades. Según expone Víctor Lapuente en su reciente libro "Decálogo del buen ciudadano": *el ciudadano reclama para sí todos los derechos, todo el asistencialismo, toda la noción de víctima, pero recela de cualquier implicación comunitaria concreta y de cualquier sensibilidad evanescente hacia los fenómenos abstractos que nos trascienden.*

Es algo que está muy presente en la vida cotidiana de las actuales sociedades democráticas: una tendencia de los ciudadanos a considerarse víctimas o hacerse pasar por tal, en la misma medida que se van alejando de sus obligaciones y de sus responsabilidades.

A pesar de ello, de las muchas dificultades que se perciben en un territorio como es la actual Ceuta, la estrategia que aquí se propone parece imprescindible para superar una crisis tan rotunda, compleja y estructural, como es la que atraviesa la ciudad en estos momentos. En esta encrucijada que no sabemos donde nos puede llevar, es seguro que si no se supera esa propensión que nos paraliza y nos hace inmaduros para coger las riendas, no podremos cabalgar hacia un futuro mejor.

LOS PLANES ESTRATÉGICOS: UN PROYECTO DE CIUDAD

Un territorio afectado por una grave situación de crisis, como la que atraviesa Ceuta, debe prepararse para responder a retos muy difíciles. Lo más prioritario es que se materialice una conciencia colectiva sobre la situación que se atraviesa y lo negro que el futuro se presenta si no se reacciona colectivamente. Sin esa conciencia grave sobre la situación, nada de lo que a continuación se considera resulta alcanzable.

Retos como construir una nueva base económica, modernizar la infraestructura urbana, reformar su gobernabilidad o darle un sentido más profundo a su integración social, deben convertirse en objetivos estructurales y comprender que son densos y difíciles de lograr. Pero si no se concibe una razón para ello, son objetivos inalcanzables. En general, sin conciencia sobre la necesidad de alcanzarlo, cualquier objetivo sería superfluo. Y en nuestra situación, tal vez estos objetivos enunciados sean los más importantes, pero seguramente habrá otros a considerar. A todos ellos deben aproximarse desde la ineludible conciencia de la profundidad de la crisis.

Los ciudadanos deben ser conscientes, pues, de que solamente si en la ciudad se desarrolla una capacidad de respuesta autóctona a los retos que plantea la crisis, podrá articularse una estrategia de superación. Un modo racional y sistematizado de manifestarse ante la crisis, trazando un camino para hacer a la ciudad más competitiva hacia el exterior e intentando insertarla en espacios económicos más amplios y, al mismo tiempo, ofrecer a su población una mejora de bienestar para que el asentamiento y la convivencia puedan ser más viables.

En principio, pues, poco de ello se podrá lograr si una buena parte de la ciudadanía no tiene una verdadera conciencia de la crisis y se compromete a seguir conjuntamente la estrategia para superarla. Concebir una respuesta eficaz a los retos planteados, siendo estos tan amplios y complejos, no parece posible si la población no tiene conocimiento sobre la gravedad de la situación ni participa en su recuperación. Es un problema de todos y a todos atañe arrimar el hombro para salir de la crisis.

Así pues, se deduce de todo lo que hasta este momento hemos planteado, que para lograr un proyecto de transformación de la ciudad deben darse previamente la confluencia de cuatro factores:

El primero ya lo hemos expuesto y ha quedado claro:

1. Que la población tenga una sensación de crisis agudizada, que haya tomado conciencia de los problemas que le amenazan, así como de la necesidad de afrontar conjuntamente los retos para superarlos.

A este factor deben sumársele otros tres, que deberían asumirse como actitud previa para salir de la crisis:

2. Que todos los esfuerzos, desde antes de ser concretados, estén supeditados y afianzados por la voluntad de concertación entre los actores públicos y privados;
3. Que se genere y se legitime en esta superior tarea un liderazgo local, tanto político como cívico; y
4. Que se promueva el consenso ciudadano para que la ciudad recorra el camino hacia sus objetivos, tanto desde el punta de vista físico como económico, social y cultural.

Propiciada la conciencia y la necesidad de este previo proceso participativo, lo inmediato es ponerse de acuerdo sobre la definición de los contenidos, que se concretan en los objetivos y en las actuaciones para conseguirlos. El resultado de todo ello es lo que se plasma en el Plan Estratégico.

Con todos estos ingredientes, podemos decir ya que el *plan estratégico* es el proyecto que unifica los diagnósticos sobre la situación del territorio, acuerda los objetivos para promover su transformación, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.

El plan es tanto un acuerdo de voluntades como una herramienta para ayudar a resolver la crisis. La participación conjunta de los actores involucrados, unidos frente a un contexto confuso e impredecible, definiendo el camino a seguir para solucionar los problemas, supone que los diagnósticos, acciones, su ejecución y las evaluaciones, puedan ser más acertadas y sean susceptibles de ser corregidos a tiempo los ajustes necesarios. Supone, también, la plasmación de un proceso creativo para identificar y realizar las acciones más importantes, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles, y los retos y las oportunidades futuras.

Desde esta perspectiva, la planificación estratégica es tanto un instrumento como un proceso. Establece los puntos a los que se quiere llegar y plantea cuales son los pasos para alcanzar esa meta. Define los objetivos, los planes, las acciones y las tareas para alcanzarlos, así como establece el quehacer de cada participante durante los plazos previstos. Reúne siempre esa doble dimensión: la de sistematizar y la de actuar; reflexión y acción. Es una técnica muy eficaz.

Da, por otra parte, respuesta a cuestiones tales como la importancia de tener una visión global del territorio, la concentración en los temas claves y prioritarios, la disponibilidad de recursos, los puntos fuertes y débiles del territorio o los cambios que se van produciendo. Con la ventaja de que es un instrumento orientado a la acción, que pone un fuerte énfasis en los resultados prácticos.

DINÁMICA Y REQUISITOS

En cuanto a los aspectos formales del método, no existen razones que justifiquen que deba seguirse una prescripción uniforme de los momentos operativos de este proceso. Su evolución o adecuación depende de las circunstancias concretas que lo motivan y de la situación en la que se encuentran los actores socio-económicos.

Los teóricos, por su parte, han ido fomentando una secuencia formal que propone la siguiente ordenación de momentos: prediagnóstico, diagnóstico, objetivos, líneas estratégicas, proyectos estratégicos y desarrollos concretos. De manera que esto sirva para orientar, es tan válido como otras propuestas. Pero, en la práctica, es la lógica de las circunstancias la que va definiendo el proceso.

Ello no quiere decir que no existan reglas de eficacia para que la planificación estratégica funcione. Haberlas, las hay. Pero el orden de los factores no es lo más importante. Aunque, en todo caso, deben respetarse ciertas iniciativas esenciales sin las cuales el proceso no saldría adelante.

En general, se considera que el momento operativo inicial que da cohesión a todo el proceso es la convocatoria que el *gobierno* del territorio debe realizar a las instituciones y organizaciones políticas y sociales de su comunidad. Una convocatoria que daría lugar no solo al inicio del proceso, sino que concretaría la superior dirección necesaria para el mismo. Es decir, mediante este acto, institucionalmente, se consolidaría el *órgano de*

participación conjunto de las entidades y colectivos involucrados. Este sería el órgano encargado de asumir los compromisos de participación de la comunidad y donde se explicarían y se adoptarían las características del proceso a seguir.

Hay también aquí distintas alternativas, susceptibles de ser asumidas en función de las preferencias del gobierno local. Lo esencial es que siendo asamblea, consejo, o cualquier otro supuesto, sea el instrumento donde participen el conjunto de las instituciones y donde se adopten acuerdos y compromisos. Podemos decir que sería la instancia donde reside la capacidad política del plan.

Junto a este órgano de naturaleza participativa es esencial, también, la existencia de **un equipo técnico**. Es aconsejable que exista un consenso sobre la elección del mismo, pero es absolutamente necesario que exista un órgano con capacidad de articular el plan, administrar su ejecución y aportar el conocimiento necesario que cada proyecto requiere. Sus miembros deben tener, por consiguiente, el mérito y la capacidad necesaria para asumir estas tareas o bien estar en condiciones de poder acceder a las mismas. Sus integrantes pueden ser técnicos externos o de la administración de la ciudad, provenir tanto del sector público como del privado, ser del propio territorio o de fuera, nada de ello es primordial. Lo esencial es que posean los conocimientos necesarios, que estén capacitados o sean susceptibles de obtener rápidamente su capacitación. Este órgano sería el que tendría atribuida la capacidad técnica para dirigir la ejecución del plan.

Conseguido este armazón estructural, para alcanzar el propósito fijado, antes de ponerse a funcionar, se debe conocer y entender la situación actual en la que se encuentra el territorio. Para ello es necesario realizar el diagnóstico. El diagnóstico es otro de los elementos esenciales del plan. Debe comprender tanto el análisis externo como el interno. El primero es el que permite detectar las amenazas y las oportunidades que el territorio debe rechazar o aprovechar, respectivamente. El interno debe facilitar la identificación de las ventajas que pueden tener en cada área, priorizando aquellos factores que puedan tener un mayor impacto. Es, en definitiva, el análisis que posibilita ir decantando una visión compartida de los problemas.

Acordado el diagnóstico, pueden definirse los objetivos del Plan y las estrategias o principales líneas de acción a desarrollar. Las estrategias son los caminos a seguir; no suponen un fin en sí mismos, sino recorridos o medios para alcanzar los objetivos. Cada una de ellas son un conjunto de acciones o de medidas, a través de las cuales la ciudad debe desarrollarse. Caminos que se describen en programas o proyectos específicos, cuyo desarrollo debería tratar de capitalizar los puntos fuertes internos y las oportunidades externas más importantes. Sus inconvenientes pueden proceder de la pertinencia de adecuar los recursos que pueden implicarse en su ejecución o, bien, de la disponibilidad de los mismos en cada momento.

Esta es la fase más creativa y osada del proceso. Aquí es donde se vierte el caudal de propuestas y se diseñan los recorridos para hacerlas efectivas. Proyectos como la autosuficiencia energética, la transformación de una pequeña universidad en un faro que brilla sobre el norte africano, el desarrollo de la economía azul, una educación para la realidad multicultural, el aprovechamiento del rico patrimonio histórico, la investigación medioambiental, la puesta en valor de la posición estratégica, la digitalización, y una larga lista de iniciativas, tendrían en esta fase su definición.

Una vez realizado este extenso pero necesario trabajo, parece el momento de evaluar las posibilidades de la organización establecida de cara a lo que se propone realizar. Aspectos como el liderazgo, la organización, los recursos, la gestión económica, las personas, el aprendizaje, la cultura o la comunicación, deberían ser examinados para mejorar sus fortalezas y prevenir sus debilidades a la hora de actuar.

Elegidas las prioridades estratégicas y encomendada las acciones, los objetivos fijados deben ser sometidos a un calendario, definidos en términos que sean medibles y planteadas las estrategias posibles, las más adecuadas y evaluables.

Establecidos los objetivos y las estrategias, que suponen la parte dispositiva del plan estratégico, llega el momento de traducirlo en acciones concretas. Se trata de elaborar un **plan de acción**. Este plan, para cada uno de los proyectos, tendrá que definir:

- Las acciones y tareas concretas que habrán de llevarse a cabo.
- Los equipos que tendrán asignadas las tareas.
- Los responsables de su ejecución.
- El presupuesto que necesitarán.
- Las fechas y plazos en que se trabajará.
- La evaluación de cada proyecto.

Una parte clave para el éxito del plan, es la fijación de los indicadores. Consiste en establecer criterios que si se alcanzan ratificarían el avance y culminación del proyecto, o en caso contrario, detectarían su ineficacia. Deben ser criterios de éxito realistas y que puedan medirse, de manera que puedan permitir a los actores sociales involucrados evaluar los logros del proyecto. Estos indicadores determinan, pues, cómo podemos medir el logro de los objetivos en diferentes momentos. Conocer el grado de aproximación o los desvíos, es la forma de corregir las estrategias, de adecuar la teoría a la práctica. Son la base para el seguimiento y la evaluación de cada proyecto.

Con todos estos elementos se elabora la **matriz** del plan, que es un diagrama donde se concretan todos los elementos: objetivos, proyectos, actividades, tareas, las instituciones encargadas, el personal y los fondos económicos, así como los indicadores y los medios de verificación que permiten el seguimiento.

Así presentado, el Plan estratégico no es una norma ni un programa de gobierno, aunque su asunción por el gobierno puede traducirse en que se aprueben determinadas normas. No obstante, para determinar su naturaleza, hemos de poner el énfasis en los compromisos adquiridos por sus firmantes, de forma que el Plan tendría la consideración de un contrato político entre las instituciones públicas y la sociedad civil, cuyos representantes asumen los compromisos transcritos en el mismo y se obligan a su ejecución en los términos allí previstos.

Las ciudades que han logrado efectuar un proyecto de transformación de gran calado, dando una repuesta positiva a sus situaciones críticas, han sido denominadas **Ciudades con Proyecto**. Porque su respuesta a los retos ha requerido un proyecto de ciudad, con el que se facilita el tránsito desde el modelo en crisis a un nuevo modelo diseñado por la movilización y la cooperación de los actores sociales urbanos.

En todas esas ciudades el proyecto de transformación se ha sostenido por la suma de tres factores: la toma de conciencia de una situación de crisis agudizada; la concertación de los actores urbanos, públicos y privados, y la generación del liderazgo local (político y cívico); más la voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad dé un salto adelante. (2000, Borja y Castells)

LA DIVERSIDAD ÉTNICA

En la actualidad, una gran mayoría de las modernas ciudades tienen poblaciones compuestas, con minorías étnicas. En ellas se ha generado un tipo de sociedades donde la discriminación económica, institucional y cultural, conforma situaciones de segregación y desigualdad. Es una situación que conduce a que existan espacios urbanos donde la pobreza, el deterioro de las viviendas y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación, la falta de oportunidades profesionales y la criminalidad, son factores de conflicto. Además, cada uno de estos elementos suelen reforzarse mutuamente, alimentando un bucle permanente.

En Ceuta, por su parte, aunque se dan efectos semejantes, como es la tendencia a la segregación, la situación de partida no es semejante. Aquí la estructura étnica de la población resulta excepcional, es bastante diferente en términos cuantitativos a lo que sucede en las restantes modernas ciudades europeas. El equilibrio poblacional que se va alcanzando se resiste a ser tratado en condiciones de minorías, al tiempo en que nos encontramos con un verdadero laboratorio social, donde la convivencia es el factor principal de integración. Para cualquier ciudad europea con minorías étnicas importantes, observar lo que sucede aquí es de sumo interés, porque se van decantando modalidades que pueden convertirse en tendencias para el futuro. De modo que somos un laboratorio vivo, pero no lo utilizamos como tal, porque apenas se introducen medidas que sirvan para encausar un futuro mejor.

Ceuta es una ciudad multicultural, y es esta una característica a la que hemos de observar con intensidad, no por los problemas de integración o de convivencia, que también, sino considerando la multiculturalidad como una de sus singulares fortalezas.

Es muy relevante considerar que somos una ciudad que está enriquecida por su diversidad. De esa diversidad proviene una gran diferencia geopolítica con su entorno inmediato, que se va expandiendo a medida que nos alejamos en círculos concéntricos. La capacidad de relaciones y el intercambio de conocimientos, más tarde o más temprano, se verá favorecido por esa diversidad. No cabe duda que debe valorarse no como una debilidad, sino como una fortaleza para el futuro.

La necesidad de establecer un sistema educativo diseñado especialmente para potenciar la integración multicultural, así como medidas tendentes a propiciar la igualdad de oportunidades, son objetivos esenciales de la dimensión social que debe proyectarse en nuestras estrategias para el desarrollo.

UNA GRAN OPORTUNIDAD DEMOCRÁTICA

El proyecto de ciudad que aquí se promociona, basado en la aprobación de un plan estratégico sustentado por una amplia concertación social, representa sin ninguna duda la oportunidad de fomentar una gran oportunidad democrática.

Lo es en diferentes perspectivas: en principio, porque ofrece una respuesta colectiva desde el lugar donde está planteada la crisis y los problemas consecuentes; y desde ese mismo lugar, pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente; además, porque el proyecto invita a repensar el sentido de la ciudad, de un territorio fronterizo que debe adquirir conciencia de sus límites y fomentar ideas que soporten un proyecto colectivo. Son retos que conducen a repensar nuestro sistema de convivencia.

Pero lo es también en una dimensión internacional. En esta encrucijada de mares y continentes, donde se ha instalado el viejo rompeolas entre dos culturas milenarias, la occidental y la islámica, con modelos de vida muy diferentes, existe también otra barrera que separa a estos dos mundos. La que se materializa entre la condición de ciudadano y la de súbdito. A un lado, la ley ha de ser igual para todos; al otro, se depende de una voluntad autoritaria.

Es esta una fractura en la que un plan sustentado por la voluntad compartida de la mayoría de los ciudadanos, puede legitimar de manera rotunda las aspiraciones de una ciudad libre frente a las reivindicaciones autocráticas. Pero no es el caso, una vez más llegamos tarde y mal. Porque Marruecos nos lleva la delantera también en este apartado. Hace tiempo que viene preparando planes estratégicos con la participación amplia de colectivos sociales. Es el caso, por ejemplo, de Tánger. De manera que ni siquiera en esto competimos, porque no se puede decir que nos llevan la delantera, cuando aquí ni siquiera se ha considerado plantear acuerdos estratégicos concertados entre agentes públicos y privados, como se está haciendo en Marruecos.

BREVE RECAPITULACIÓN

El análisis actual de los sistemas productivos locales, con la experiencia de los éxitos logrados bajo el influjo del pensamiento estratégico, considera que todo desarrollo va indisolublemente unido al territorio. Es el territorio donde los gobiernos locales asumen su poder y donde deben ser capaces de afirmar su comunidad de intereses, por encima de ideologías o tramas clientelares de poder. Es desde el propio territorio desde donde se forjan los mejores proyectos de ciudad.

Esas actuaciones para desarrollar sistemas productivos locales no están únicamente asociadas con las grandes ciudades, sino también y de manera especial con ciudades que no tienen una posición jerárquica dominante en el sistema urbano. En esas ciudades, lo normal es que la formación de los sistemas locales desarrollados se deba a la movilización de los factores endógenos y al aprovechamiento talentoso de lo exógeno.

Las vías para tratar de conseguirlo han quedado apuntadas en las páginas precedentes. No es un tarea fácil, sino muy compleja y comprometida. Lo definitivo para adoptar ese camino es la determinación para hacer frente a los retos. Es incomprensible que ante retos amenazadores y rotundos, la sociedad permanezca paralizada. Aún más, que sus líderes no adopten decisiones para enfrentarse a esos retos. Esperar que otros nos saquen de la terrible situación, no es una buena opción. Dejar que el ciclo de amenazas transcurra sin hacer nada, es la peor de las soluciones posibles.

La vida española ya nos ha dado importantes lecciones sobre lo que esa actitud significa. Ahí está la cuestión catalana para observar sus desoladores resultados. El reto independentista de Cataluña ha ocupado todo el espacio político desde hace más de un

lustro, hasta el punto que son muchos quienes no entienden el vuelco que ha sufrido España desde entonces sin tener en cuenta la onda expansiva del reto independentista. La parálisis política para contener ese reto fue tan demoledora como el propio reto. De manera que mientras no se encauce esta cuestión los problemas de toda la nación parece que seguirán sin solución.

La lección es que los retos políticos deben tener respuestas adecuadas; dejarlos marchar a la deriva es como dejarlos crecer como bola de nieve. Eso es lo que lamentablemente puede suceder con el futuro de nuestra ciudad, si no se toman medidas. Es aquí, entre nosotros, donde el problema reside. Aún disponemos de tiempo para emprender acciones contra los retos planteados. Es la acción lo que necesitamos, poner en marcha nuestro desarrollo endógeno, reconstruir nuestro sentido de ciudad, rehacer nuestro sistema de convivencia, elaborar un plan estratégico de amplia concertación social. Todo ello es una noble tarea que requiere de la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales. Son ellas las que han de dirigir las estrategias de desarrollo y propiciar la articulación de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Informe sobre Desarrollo Mundial. Equidad y Desarrollo*. World Bank. Washington, 2005.
- Chiavenato, Idalberto. *Planeación estratégica*. McGrawHill. Madrid, 2017.
- Desarrollo local: Manual de uso*. ESIC Editorial. Madrid, 2000
- Lapuente, Victor. *Decálogo del buen ciudadano. Cómo ser mejores en un mundo narcisista*. Península. Barcelona, 2021.
- Loayza Cusi, C. *La elaboración del Plan Estratégico*. ALTAIR
- Rodríguez Villasante, T. *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Los libros de la Catarata. Madrid, 2006.
- Sainz de Vicuña Ancín, J.M. *El plan estratégico en la práctica*. ESIC Editorial. Madrid, 2017
- Subirats, Joan. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Los libros de la Catarata. Madrid, 2016.
- Vázquez Barquero, A. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Pirámide. Madrid, 1999.
- Vázquez Barquero, A. *Desarrollo endógeno. Teoría y políticas de desarrollo territorial*. Investigaciones regionales. Madrid, 2007.

Planificación y ordenación del territorio como elemento para diseñar el futuro

José Pedro Pedrajas del Molino, arquitecto y miembro numerario del IEC

Las ciudades siempre se han enfrentado a multitud de amenazas y han tenido que tomar las medidas adecuadas para contrarrestarlas, generalmente constructivas u organizativas y, a menudo, una combinación de ambas.

Para las ciudades mediterráneas medievales, estas amenazas fueron por ejemplo, guerras y epidemias. La guerra era una amenaza externa y las murallas de la ciudad se construyeron como protección para responder a ella. La realización de una muralla de la ciudad requirió una planificación minuciosa y considerables recursos para su ejecución, y los restos todavía son visibles hoy como parte de la estructura urbana.

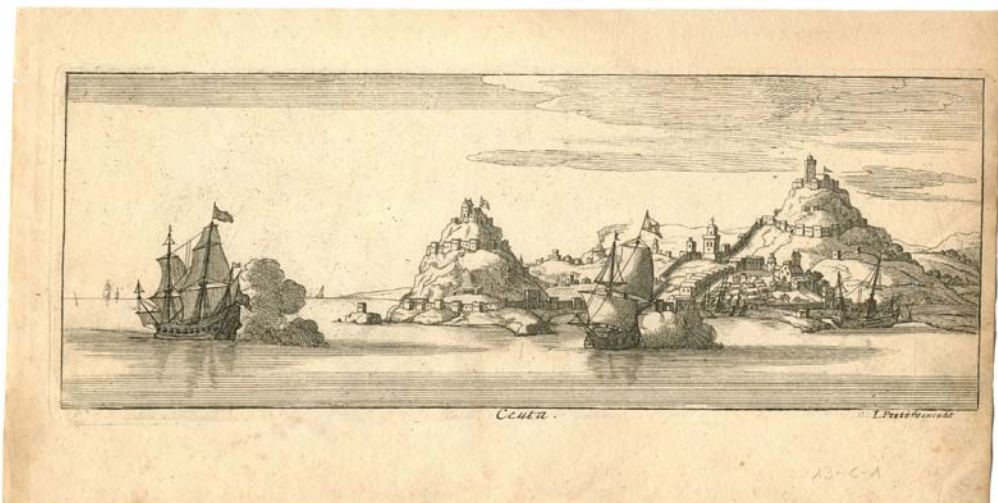


Figura 1. Peeters, I. *Puerto y la ciudad de Ceuta*. 1664.

Peeters, I. (1664). **Ceuta**. **Material cartográfico**. Escala indeterminada. [Figura 1] Instituto Geográfico Nacional. Recuperado de <https://www.ign.es> **CC-BY 4.0**.

Epidemias, como el cólera del siglo XIX, fueron también una amenaza externa que inmediatamente se transformó en interna al atravesar el perímetro de la ciudad, y provocaron la innovación en las redes de saneamiento urbano, y regulaciones de vivienda en torno a la luz y el aire, que se introdujeron como medidas salubres contra las enfermedades durante la industrialización.

Con la irrupción de la COVID-19, los impactos de la pandemia global aún se están entendiendo, pero parece evidente que esta crisis dejará una huella en las ciudades, física y socialmente. La crisis actual nos obliga a repensar nuestras ciudades y su arquitectura, pero también la forma de cómo se utilizan los recursos públicos y privados para responder a los desafíos sociales y económicos que la pandemia ha puesto de relieve.

Estamos ante la primera gran crisis de lo urbano, por que la naturaleza misma de la ciudad es unir a las personas y, por lo tanto, crear densidad; y no es difícil establecer la conexión entre la extensión del contagio y la fragilidad de una sociedad urbanizada en su conjunto.

Entre los factores en los que puede influir la planificación urbana, la densidad de edificación siempre ha jugado un papel importante. Ejemplos contradictorios de cómo entender este concepto fueron desarrollados por Howard en 1898 y Le Corbusier en 1922. Howard concibió un sistema de ciudades jardín para 32.000 a 58.000 habitantes con grandes granjas y nuevos bosques, mientras que la “Ville Radieuse” propuesta por Le Corbusier en 1930, planificaba una ciudad para tres millones de habitantes con funciones segregadas y edificios de 60 plantas en el centro. (Chueca 1991). Ambas visiones luchan por diferentes densidades, y sirvieron como modelos de proyectos de desarrollo urbano y siguen vigentes en la actualidad.

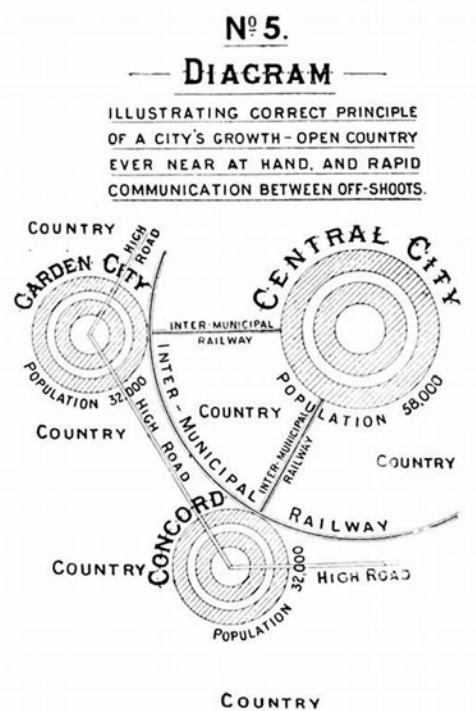
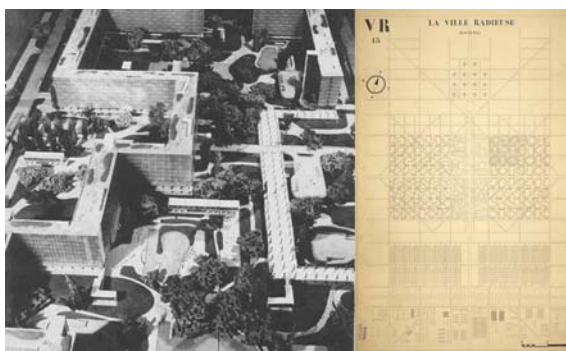


Figura 2. Howard, E. *Diagrama nº 3 de la ciudad-jardín, mostrando un sector circular con la distribución de la ciudad.* 1902. Howard, E. (1902). Ilustración. *Garden cities of tomorrow.* London : Swan Sonnenschein & Co. [Figura 2]. Recuperado de <https://www.gutenberg.org/>

Figura 3. Le Corbusier. Dibujo y maqueta
Ville Radieuse. (FLC 1930).
Fundation Le Corbusier. (2021). Ilustración de la
Ville Radieuse. [Figura 3]. Recuperado de <http://www.fondationlecorbusier.fr>



Ceuta es una de las Autonomías con mayor densidad de población del país; 4.210 habitantes por kilómetro cuadrado, junto con Melilla (7.256), Madrid (844) y País Vasco (306).

Con la amenaza de la pandemia, los cimientos sobre los que se ha fundado el sistema urbano se desmoronan; concentración, hipermovilidad, especialización... Parece que lo esencial se presenta ahora como prescindible, trivial e incluso negativo.

La ciudad compacta, tan arraigada en el urbanismo español, se enfrenta a sus propios dogmas por el temor general a un contagio incontrolado: Impuesta la distancia social, necesitamos un mayor esponjamiento de la ciudad con más espacios libres, esquivar aglomeraciones, en contraposición a la aclamada verticalización de la ciudad.

¿Pero qué podemos hacer para afrontar estos problemas que señalan a la crisis del modelo urbano?

MUNDO DE CIUDADES. MUNDO DE OPORTUNIDADES

Toda crisis es oportunidad.

Hoy día vivimos en un mundo de ciudades que son los nodos de la economía de los países. Son lugares donde se generan las ideas, y por tanto, son claves para la humanidad. Si analizamos detalladamente los flujos de intercambio de bienes, en realidad a nivel económico, podemos ver que no están compitiendo los países, quienes compiten son las ciudades y sus entornos regionales.

Pero lo que es singular de las ciudades hoy, es que la escala ha cambiado. Las ciudades ya no son los términos municipales, ni tan siquiera áreas metropolitanas, las ciudades cada vez son territorios más amplios, áreas funcionales que se están transformando en los auténticos motores de la economía de los países. Pongamos por ejemplo, Málaga; que ha pasado de ser la capital marginal de la Costa del Sol en los años 80, a convertirse en unos de los polos más dinámicos de la economía andaluza; estableciendo sinergias con poblaciones cercanas, conformando un gran arco metropolitano, en el que se integran importantes poblaciones desde Fuengirola hasta Vélez-Málaga; pero siendo capaz, a su vez, de interactuar y tejer redes asociativas con capitales como Granada Córdoba o Sevilla.

Siempre se ha pensado que las ciudades necesitan un plan, y eso es cierto; pero necesitan también una visión estratégica para orientar su futuro. Lo que es singular hoy día, en una etapa muy globalizada, muy abierta; en que las ciudades compiten unas con

otras por diferenciarse y por tener un perfil realmente único y personalizado, es que el territorio acaba siendo un factor de competitividad. (Manero & Gil 2011).

Todos los componentes de producción hoy día son móviles. (Velásquez 2015). Por ejemplo, las ideas se generan en un momento dado en un congreso, en un encuentro, y se difunden internacionalmente; son móviles. Las materias primas se desplazan de unos países a otros; son también móviles, la energía se desplaza también incluso de un continente a otro. Las personas también se mueven, las empresas se deslocalizan, pero lo único que no podemos mover de un lugar a otro es nuestro territorio, es nuestra identidad.

Por supuesto que las ciudades necesitan un plan, pero necesitan también una visión estratégica. El plan urbanístico es capital para poner orden en la ciudad, pero el plan urbanístico es insuficiente para que esa visión estratégica sirva realmente para el desarrollo económico, para la generación de empleo y para toda una serie de objetivos que perseguimos en nuestras ciudades.

En el mundo podemos encontrar diversos tipos de ciudades, en función de que sean ciudades grandes o pequeñas; hay ciudades que están en países ricos, en zonas prósperas, y otras que están en países pobres; hay ciudades que están en entornos litorales, y otras en el interior, pero la auténtica diferencia entre una ciudad y otra, es que hay ciudades que tienen proyecto, y hay ciudades que no tienen proyecto de futuro; esa es la principal referencia y la principal diferencia entre una ciudad y otra.

La cuestión clave de tener un proyecto de ciudad es el liderazgo (Landry 2000). El liderazgo es un factor de ventaja competitiva, y es un aspecto fundamental para crear la cohesión interna en una ciudad y poderla dirigir en una dirección adecuada.

Liderazgo y participación son fundamentales para un proyecto de ciudad. De hecho, un liderazgo creativo (UNESCO 2020) es capaz de proponer ideas de futuro para una ciudad, más allá de las limitaciones que los presupuestos municipales tienen a la hora de implementar soluciones, de implementar proyectos.

A través del liderazgo, y teniendo un proyecto de ciudad se puede conseguir la cohesión interna del sector privado y de la sociedad civil en torno a estos proyectos de futuro; por eso podemos decir que el urbanismo, al igual que la psicología evolutiva, no es un juego de suma cero (Vegara & Rivas 2004), dos más dos no son necesariamente cuatro, pueden ser 15 ó 37.

Lo sustantivo es que teniendo una visión de futuro, es posible que todos los actores de la sociedad confluyan en la dirección marcada a través de ese liderazgo creativo, a través de esos proyectos compartidos en la ciudad (Fernández 2018). Esto es el elemento fundamental que inspira lo que recurrentemente se denomina un proyecto de ciudad, que va lógicamente, más allá de un plan general.

El plan tiene una componente administrativa, tiene una serie de compromisos de regulación de los usos del suelo, de orientar como y por donde debe de crecer la ciudad, de evitar que se cometan acciones inadecuadas incompatibles con los sistemas naturales, incompatibles con las zonas de riesgo, etc. Los planes son necesarios, pero más allá del plan, hace falta un proyecto de ciudad.

Los territorios realmente eficaces son aquellos que tienen un liderazgo creativo, que son capaces de articular un proceso de participación pública y tienen la audacia

de consensuar una serie de proyectos estratégicos para orientar las acciones del sector público y del sector privado en una dirección concreta.

Una adecuada planificación estratégica es capaz de orientar sus acciones en el territorio hacia el futuro (Brand & Prada 2003), de una manera no solamente creativa, sino en sintonía con su identidad, y en sintonía con aquellos elementos que lo caracterizan de forma única y que marcan una diferencia con el resto.

Cuando una ciudad trata de definir su futuro surgen muchas ideas, surgen muchas referencias, surgen incluso ocurrencias, surgen referencias a lo que están haciendo otras ciudades en el entorno, pero los territorios inteligentes (Vegara & Rivas 2004), son capaces de identificar proyectos concretos hacia los cuales enfocar su energía, enfocar su dinamismo, enfocar sus acciones y, desde nuestro punto de vista, la manera más coherente de elegir los proyectos de futuro.

Ceuta posee enormes características diferenciales, desde su posicionamiento geoestratégico a la proximidad de rutas comerciales marítimas internacionales. Podría ser un gran conector con África que es el continente del futuro, podría ser un gran nexo en las aspiraciones de países orientales para invertir en el continente y que quizá; en ese lugar cerca de la frontera, hoy sin actividad de comercio atípico; pudiera haber un nodo de integración entre las economías orientales y las economías de África, favorecido por la cercanía cultural. Ahí tenemos una oportunidad fascinante.

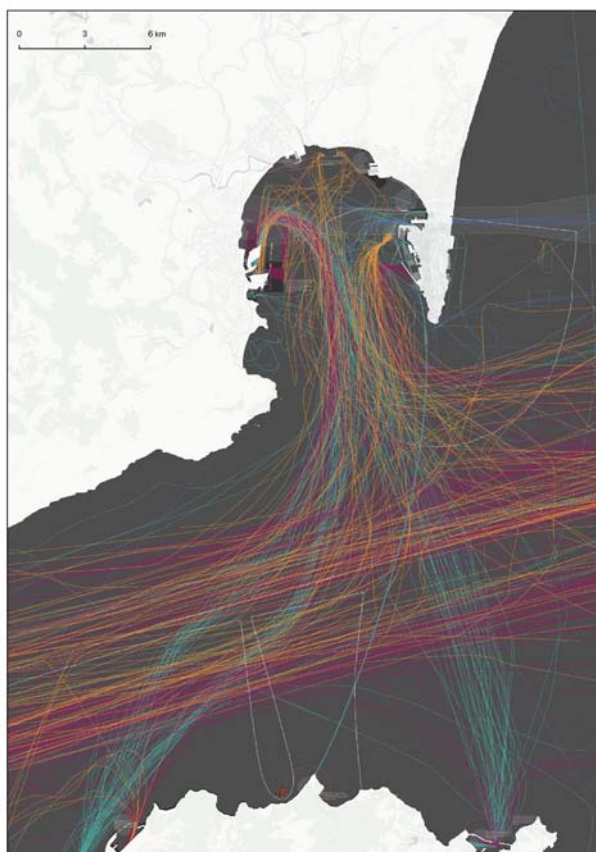


Figura 4. Tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar.
Elaboración Propia. [Figura 4]. Datos recuperados el 25 de marzo de 2021 de <https://www.marinetraffic.com>

Planificar en estructuras policéntricas, o ciudades interconectadas, que son territorios distintos a los administrativos y que no tienen gobierno, es un reto sin precedentes. En este momento, plantear una iniciativa en ambas orillas del Estrecho de Gibraltar; colaborando entre distintos Departamentos de distintos Gobernadores, de distintos Alcaldes, tratando de hacer una planificación regional, pudiendo identificar una serie de iniciativas estratégicas que sean motores de la mejora de la competitividad y de la transformación de ese territorio, se puede convertir en una gran oportunidad. En estas nuevas escalas, el papel creciente de la tecnología digital para optimizar, para mejorar el funcionamiento de las ciudades ha de ser una línea de trabajo básica.

Las ciudades tienen limitaciones de presupuesto, tienen limitaciones a veces en los periodos de gobierno, incluso en la energía de liderazgo. Por ello es muy importante seleccionar bien los proyectos por los que vale la pena apostar; por que hoy día, al igual que las personas, al igual que las universidades, al igual que las empresas, las ciudades también compiten. (C. Panadero, 2019).

Llegar a distinguir cuáles son los proyectos estratégicos en los que centrar esfuerzos y recursos, es una labor compleja pero importantísima. Trabajar a través de un liderazgo y mediante un proceso de participación en la identificación de los componentes de excelencia, ha de ser el cometido fundamental de la política urbana.

LOS RETOS DE LA CIUDAD DEL SIGLO XXI

Para establecer una línea de acción futura, previamente debemos conocer los retos a los que nos enfrentamos desde la planificación urbanística en estos momentos. La Agenda Urbana Española 2019 identifica una serie de desafíos sociales, medioambientales, culturales, económicos y territoriales que han de abordarse dentro de las ciudades, y que podemos tomar como referencia:

El primero de ellos es el alcance y la velocidad de los cambios que se están produciendo; cambios a los que no estamos habituados, y que causan un gran impacto en la forma en que las personas y las comunidades interaccionamos. Pautas urbanas como residir, desplazar, trabajar y recrear, necesitan hoy ser replanteadas; y los efectos a largo plazo sobre ellas, aún son difíciles de predecir.

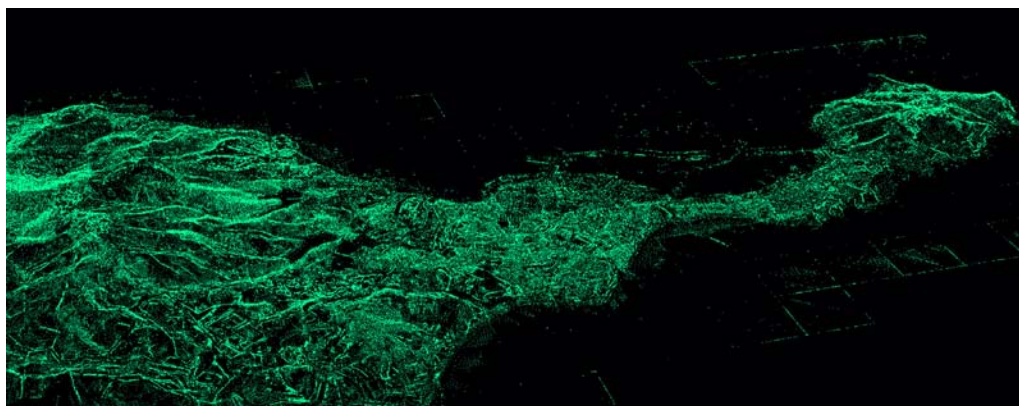


Figura 5. IGN. Modelo Digital del Terreno. 3D. Instituto Geográfico Nacional. (2017). [Figura 5]. Mapas temáticos del ANE CC BY 4.0 ign.es, 2017. Cedido a la Oficina del Plan General de Ceuta. Consejería de Fomento y Turismo.

Algunos de estos cambios ya se intuían, pero lo notable hoy, es que se han acelerado o magnificado sus tendencias. Por eso necesitamos contar con instrumentos que nos permitan adaptarnos a estos cambios tan disruptivos, tan acelerados y que no tienen precedentes. Aquí podemos contar con un gran aliado en las herramientas de innovación tecnológica, y especialmente en la tecnología digital, que hoy son el verdadero motor e impulsor de los procesos de cambio de la sociedad.

La urbanización creciente e imparable y la forma en la que se produce, es el segundo desafío en la planificación urbana. Durante décadas, la urbanización ha sido considerada como una consecuencia del crecimiento, pero hoy tenemos la oportunidad de darle forma.

Si esa urbanización; ligada al contraste de los conceptos de centro y periferia, se produce con modelos de dispersión, con densidades inadecuadas, estaremos destruyendo un importante capital en la construcción de la ciudad.



Figura 6. IGN. Modelo Digital de Elevaciones-Mapping 3D. Barriada Príncipe Alfonso. 2017. Instituto Geográfico Nacional. (2017). [Figura 6]. Mapas temáticos del ANE CC BY 4.0 ign.es, 2017. (MDE). Cedido a la Oficina del Plan General de Ceuta. Consejería de Fomento y Turismo.

El modelo de ciudad compacta de la “ciudad mediterránea”, que es la que responde realmente al modelo urbanístico español, se encuentra herida por la desmesura del proceso de urbanización creciente, con todo lo que conlleva de negativo; grandes consumos de recursos naturales y energéticos, pérdida de identidad cultural, fragmentación, segregación y en determinados casos pérdida de cohesión social. Aquí la clave está en trabajar en el virtuoso equilibrio entre la sostenibilidad económica, ambiental y social.

El tercer reto es la necesidad que tiene nuestra ciudad de adaptarse y de contribuir a la adaptación al cambio climático. En este contexto medioambiental resulta básico restablecer el equilibrio y la sostenibilidad en la relación de la ciudad con la naturaleza.

Un medio ambiente urbano de calidad es una herramienta muy potente de atracción. Un nuevo enfoque de la planificación urbana debería llevar a proyectar más espacios abiertos; nuevos espacios de integración en contacto con la naturaleza, de forma que podamos “naturalizar la ciudad”, en el sentido de que la naturaleza se incorpore a ésta,

más allá de las tradicionales zonas verdes y espacios libres que aparecen como reservas en nuestra legislación urbanística.

Nuestra ciudad tiene 26 km de costa y la singularidad de poder contemplarse así misma desde distintos puntos de vista. Pongamos en valor el paisaje; la creación de espacios verdes en contacto con el mar en zonas urbanas, puede transformar no sólo la imagen de la ciudad, sino también la relación de los ciudadanos con su entorno. Aquí tenemos un potencial espectacular para reinventar el espacio público, para reinventar la movilidad, fomentando proyectos que incorporen de forma eficiente la naturaleza a la ciudad.

El cuarto elemento es el reto demográfico. Cada ciudad tendrá su propio reto; nos enfrentamos actualmente a dos hechos relacionados: Por un lado, el envejecimiento de la población, y por otro la pérdida de la población en los últimos años. Estos desafíos son dos caras de la misma moneda demográfica. Las implicaciones sociales y económicas del envejecimiento son múltiples y su impacto en la situación social difícilmente pueden subestimarse.

Una población que envejece requiere diferentes estrategias para ajustar infraestructuras específicas, y tiene importantes consecuencias para la población activa; a las que tendrán que hacer frente la planificación urbana y la propia construcción de las viviendas, que tiene que responder a aquellos modelos que demanda la población, que es cada vez mayor, prestando especial atención a la mejora de la accesibilidad universal.

Junto a esta tendencia, debemos de afrontar también la pérdida de capital joven que se marcha por falta de oportunidades, no sólo en nuestra ciudad, sino con carácter general en nuestro país. Aquí estarían también otros retos de carácter social como la equidad o las desigualdades.

El último elemento sería la resiliencia; la capacidad de resistir y afrontar grandes amenazas, que pueden ser causadas por desastres naturales, como en una primera definición aparece reflejada en la terminología de la Organización de las Naciones Unidas; pero también pueden ser provocadas por crisis económicas financieras muy potentes que ponen a la población en riesgo, y también sanitarias como las epidemias, tal y como hemos visto con la COVID-19.

Para afrontar el conjunto de estos retos, muchos ayuntamientos con motivo del reparto de los fondos europeos para paliar la actual crisis, han iniciado trabajos para tener una “*estrategia de ciudad*”. La cuestión está en la competitividad que se está produciendo para conseguir esos fondos. Muchos han definido sus líneas estratégicas intentando organizar la ciudad de otra manera, con el simple objetivo de acceder a estas líneas presupuestarias.

El problema se origina cuando no se tiene tradición en la ordenación territorial, ni en ocasiones la convicción de hacer una verdadera planificación de ciudad; y de repente, se anuncia la convocatoria de 1500 millones de euros de fondos europeos que llegan a España para estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado. Se preparan edulcoradas estrategias “ad hoc”, por parte de una serie consultoras, muchas veces sin el convencimiento, o incluso sin que los ayuntamientos tengan muy claro qué clase de estrategia están “comprando”.

Posteriormente surge la inabordable gestión, porque no son estrategias reales de ciudad. Lamentablemente, resulta demasiado frecuente encontrar estrategias que se han elaborado expresamente para acudir a una convocatoria de fondos.

Planificar es esencial. Parece más lógico comenzar por definir una serie de objetivos con conciencia estratégica; identificando los recursos disponibles, contando con los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo, planificando el conjunto de tareas previas, estimando una serie de plazos y una programación temporal con alternativas de acciones; y a partir de aquí, elaborar una estrategia de ciudad desde la participación, con el convencimiento de la búsqueda de esos proyectos; que son dinamizadores, que son de consenso, y que son los que ponen el foco a medio y largo plazo en la ciudad.

Todo esto, con independencia de que cuando surja una convocatoria de fondos, resulte perfectamente legítimo identificar aquellos proyectos que responden a los objetivos temáticos planteados previamente y acceder a ellos. Es decir, consensuar una estrategia elaborada de forma previa a la participación de fondos, porque verdaderamente creamos que es la que nuestra ciudad necesita.

ALGO EN LO QUE PENSAR

Ceuta es un territorio sobre el que existe una gran presión desde todos los puntos de vista; desde el punto de vista geoestratégico, desde punto de vista fronterizo, energético, del desarrollo inmobiliario, migratorio, etc. Raro es el urbanista que no se siente desbordado por la multiplicidad y multidimensionalidad de los problemas urbanos de la ciudad.

Estamos viviendo en un mundo donde lo que hacemos genera magnetismo o genera rechazo. En la planificación del territorio, comprender esto, es clave para generar actividad y por tanto riqueza.

Contamos con un sistema de planeamiento que quizá debamos flexibilizar más en la medida de aportar mayor agilidad. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos identificar ciertos aspectos sobre los que reflexionar:

1. Recordemos que nuestro sistema urbanístico nació entorno a 1864 con la primera Ley de Ensanche de Poblaciones, por lo que tenemos un urbanismo que en sus bases tiene 150 años aproximadamente.

Frecuentemente, el sistema jurídico y legal de planeamiento tiene procedimientos burocráticos que son excesivamente largos, y a veces entran en conflicto, generando desajustes con los rápidos cambios que se producen en la sociedad. No deberían pasar 15 años para aprobar el plan general de un pequeño municipio de 500 habitantes, ni planes parciales que tarden 12 ó 14 años en ver la luz. Sencillamente porque el periodo de tramitación es muy superior a su vigencia, y esto no es lógico.

2. Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, las competencias sobre Ordenación del Territorio residen en las Comunidades Autónomas. Recordemos que la Sentencia declaró inconstitucional el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 prácticamente en su totalidad por considerar que el Estado invadía competencias propias de las Comunidades. La parte vigente del Real Decreto

1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, tiene una aplicación supletoria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, salvo en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla donde es de aplicación directa.

Esta Ley del suelo de 1976 apuesta por un urbanismo atributivo, que monopoliza la transformación de suelo en la figura del titular, y atribuye derechos y deberes exclusivamente a los propietarios de suelo. Por tanto, asigna el papel protagonista a estos, a diferencia de otras leyes urbanísticas desarrolladas por Comunidades Autónomas, como por ejemplo la valenciana, que legitima la figura del agente urbanizador, pero siempre a partir del incumplimiento del deber de edificar.

3. El planeamiento general que deviene de nuestra norma es a su vez omnicompreensivo. Un plan general tradicional suele trabajar; desde una escala territorial a 1:10.000 en los planos estructurales, hasta definir los usos específicos y pormenorizados que tiene cada metro cuadrado de suelo urbano; llega incluso a definir el color o la composición de una fachada protegida. Esta extraordinaria definición hace que los documentos de planeamiento sean enormemente voluminosos y de una gran complejidad técnica en su redacción.
4. Otro aspecto a tener en cuenta es la emisión de informes sectoriales con incidencia en el planeamiento general. En un municipio como Ceuta, el plan tiene que recibir entorno a 20 informes sectoriales.



Figura 7. Mapa de Afecciones Supramunicipales con incidencia en el término municipal de Ceuta. Elaboración propia. (2021) [Figura 7].

Por mucho que nos parezca, hemos de tener en cuenta que cualquier pequeño municipio costero español suele tener más afecciones competenciales; de la Diputación Provincial, de la Comunidad Autónoma y del Estado. En este caso, el número de informes de carácter supramunicipal oscila entre 52 y 53.

Habitualmente este fervor competencial está detrás del colosal retraso en la aprobación de los planes. Recordemos, además, su carácter preceptivo y vinculante; por lo que, en caso de resultar alguno de ellos desfavorable, se ha de volver iniciar el proceso, que acaba siendo interminable. Lógicamente esta temporalidad difumina las ideas incorporadas al plan. Por emplear un símil ilustrativo de la situación; estamos convirtiendo al planeamiento urbanístico en un tren de mercancías sobre el que echamos la carga de toda las Administraciones que se consideran afectadas en su competencia.

Ante lo expuesto, se podría plantear una serie de líneas de acciones a explorar:

1. Resolver o suprimir el carácter atributivo de los planes, promoviendo los mecanismos legislativos necesarios para incorporar al proceso de la actuación urbanizadora otros agentes que participen en las actuaciones e inversiones públicas o privadas necesarias para tal fin, elegidos en pública competencia. Por tanto, sustituir el monopolio de la propiedad por un procedimiento de concertación de hecho.
2. Regular el reparto público de plusvalías, haciendo efectivo el principio del mandato constitucional e impedir la especulación del suelo. La legislación estatal, en este sentido, recoge un documento clave: La Memoria de Viabilidad Económica. Cualquier actuación modificativa de reclasificación-recalificación que aumente el aprovechamiento, ha de contar con un análisis económico del balance entre las plusvalías que generan la situación de origen y la final.
3. Proponer la emisión de los preceptivos y vinculantes informes sectoriales, de forma colegiada; resultando un único informe coordinado de todos.
4. Promover la utilización de dos instrumentos fundamentales que ofrece la legislación estatal como son; las actuaciones de dotación para facilitar las operaciones de regeneración y rehabilitación urbana, y los complejos inmobiliarios como instrumento fundamental para poder hacer coexistir usos de dominio público y de dominio privado; y por lo tanto, fundamentados en criterios de sostenibilidad.

La inspiración para superar estas cuestiones podría venir de la mano de la Agenda Urbana Española 2030, como Objetivo de Desarrollo Sostenible específico (ODS) número 11, que es el de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Varias Comunidades Autónomas, como la del País Vasco, ya han aprobado su propia Agenda Urbana en coordinación con la Estatal. Otras Comunidades como Extremadura, sostienen que su nueva Ley del Suelo de Urbanismo y Desarrollo Sostenible es su verdadera Agenda Urbana.

En este Sentido, la Ciudad Autónoma de Ceuta podría plantear Protocolos de Colaboración con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para abordar su propia Agenda Urbana, en coordinación con la Agenda Urbana Española, estableciendo Protocolos de Implementación, Planes de Acción, etc.

EL URBANISMO COMO ELEMENTO DINAMIZADOR

Poco a poco esta nueva cultura del territorio está calando hondo, como se refleja en la proliferación de Agendas Urbanas, en la que se combinan; por una parte, la protección del territorio y por otra, la necesidad de regulación del suelo, con el instrumento dinamizador e ilusionante que aporta el urbanismo como responsable de definir la ciudad del futuro.

Como hemos comentado, Ceuta debería tener su proyecto de ciudad. Su proyecto de ciudad no quiere decir su plan general. Esto es; debemos tener la visión clara de la dirección en que queremos ir, y que esa decisión se haya generado de manera consensuada, de manera participativa, y que tengamos esa actitud no rígida, y al mismo tiempo, una serie de proyectos muy estratégicos dinamizadores de la transformación.

En este sentido sería interesante, por ejemplo, explorar la riqueza y el potencial del Puerto de Ceuta. Un espacio relacionado con el casco histórico de la ciudad, un espacio escenográfico con particular visibilidad, un espacio de interacción entre dos sistemas diferentes - tierra y agua -. El frente urbano portuario siempre ha sido especialmente atractivo, no solo en términos inmobiliarios, sino también desde un punto de vista social, desde el punto de vista cultural y paisajístico.



Figura 8. IGN. Modelo Digital de Elevaciones-Mapping 3D. Puerto de Ceuta. 2017. Instituto Geográfico Nacional. (2017). [Figura 8]. Mapas temáticos del ANE CC BY 4.0 ign.es, 2017. (MDE). Cedido a la Oficina del Plan General de Ceuta. Consejería de Fomento y Turismo.

El espacio portuario en contacto con la trama urbana puede convertirse en una de las más valiosas zonas de la ciudad como centro de nuevas oportunidades, recuperando nuevos frentes litorales, que deben concebirse como parte integral de la ciudad existente y contribuir a su vitalidad. El mar es parte del paisaje urbano y debe utilizarse.

Un proyecto estratégico de regeneración de la zona portuaria puede convertirse en un proyecto integral a escala urbana; estratégico para la ciudad y sus habitantes, y desarrollado con especial atención al interés público y a los objetivos sociales. Recuperar

el patrimonio y la identidad del Puerto puede ser un proyecto ilusionante en el proceso de revitalización urbana.

Si no tenemos proyecto de ciudad, lo que va a suceder es que, gran parte de las acciones en el territorio van a provenir de políticas sectoriales a distintos niveles. Principalmente de políticas estatales, generalmente la de los Ministerios, que están organizados sectorialmente; una Dirección General planifica los puertos, otra proyecta los helipuertos, otra las carreteras, en otra se planifica la protección del medio natural; en otros se define la estrategia hidrológica, en otro la estrategia educativa, etc. Incluso cuando descendes al nivel autonómico y/o municipal ocurre lo mismo; cada Consejería, cada Negociado, está haciendo lo suyo. Por tanto, en demasiadas ocasiones no hay confluencia.

El territorio es el elemento clave de la confluencia para conseguir sinergias. A veces un proyecto de los que consideramos realmente estratégico, tiene la virtud de producir confluencia, donde por ejemplo, puede integrar elementos naturales y fusionarlo con políticas educativas, con elementos de renovación urbana, con el aporte de ciertas tecnologías o de ciertas infraestructuras.

Hemos visto como los sistemas tradicionales de planificación regional de arriba a abajo,- donde se define un Plan Nacional, un Plan Director Territorial de Coordinación, y se espera que durante los 20 años que está en vigor, vayan a seguir inspirando las políticas de los municipios y las políticas de los entes subregionales,- han dejado de funcionar hace tiempo.

Lo capital es tener proyecto de ciudad sobre un territorio que sea coherente desde el punto de vista de su funcionalidad y de su ecología, y a partir de ahí, definir una serie de acciones estratégicas con las que nos podríamos comprometer a trabajar el sector público y el sector privado en los próximos años, de manera que esa planificación más indicativa, creativa, abierta y participativa, dé respuesta al concepto del proyecto ciudad-proyecto territorio.

Creemos que el urbanismo es un elemento dinamizador y fundamental, y si perdemos en el urbanismo el carácter ilusionante y aglutinador, perderemos la legitimidad para ser los actores de los grandes retos que tiene la humanidad que son las ciudades. Resulta que, cuando más importantes son las ciudades en el mundo, los urbanistas empezamos a ser una profesión absolutamente residual; bien por falta de impulso o porque se enfoca desde un punto de vista muy burocrático y administrativo, que no emociona ni a los mecanismos de atracción de inversión y ni a los de generación de empleo.

Si no somos capaces de dar respuestas creativas al reto de postulaciones de futuro, nuestra profesión va a acabar siendo absolutamente irrelevante, y serán de alguna forma las empresas tecnológicas quienes, con sus soluciones smart nos organicen la vida; o serán iniciativas puramente privadas las que desarrollen proyectos que se implementarán en un determinado lugar.

En definitiva, la gran aportación que podemos hacer desde el urbanismo a la escala de la ciudad, es tener un proyecto de ciudad, o un proyecto de territorio, y cómo poder identificar una serie de proyectos de consenso, donde el sector público y el sector privado puedan colaborar en su transformación, y paralelamente, dotar al sistema de planeamiento de una cierta flexibilidad, para que se puedan adecuar a estas necesidades, dando respuestas con una cierta celeridad.

Es una etapa fascinante la que empezamos a vivir ahora, y necesitamos ser optimistas; pensar que es posible realizar una ciudad basada en nuestra identidad, en nuestra idiosincrasia, en los componentes de excelencia que tenemos, para hacer una ciudad que sea realmente atractiva y que genere magnetismo de cara al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Brand, P., & Prada Ríos, J. (2003). *La invención de futuros urbanos: estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín.
- Chueca Goitia, F. (1991). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández Güell, J.M. (2018). *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos*. Reverté.
- Landry, C. (2000). *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovation*. London: Earthscan.
- Le Corbusier. 1935. *La Ville Radieuse*, reed. 1964, París: Vincent Fréal.
- Manero Miguel, F., & Gil Álvarez, E. (2011). *Estrategias de competitividad territorial en ciudades medias: el área funcional de Segovia como espacio de oportunidad empresarial*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2020). Gobierno de España. *Guía para la localización de la agenda 2030*.
- Ministerio de Fomento. Gobierno de España. *Agenda Urbana Española 2019*.
- Panadero Mrics, C. (2019). *Las ciudades y la nueva competición por atraer el talento global*.
- UNESCO (2019). *Creative cities moving towards the 2030 agenda for sustainable*.
- Vegara Gómez, A. & de las Rivas Sanz, J.L. (2004). *Territorios Inteligentes*. Alcobendas (Madrid): Fundación Metrópoli.
- Velásquez Marea, C. (2015). *Espacio público y movilidad urbana. Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)*. Universidad de Barcelona. <http://hdl.handle.net/10803/319707>

Educar entre columnas: el estado de la educación no universitaria en Ceuta

María José Fernández Maqueira, miembro numerario del IEC

El corpulento Heracles siente miedo por primera vez desde que su destino quedara fatalmente unido al de Euristeo. Llevaba ya a sus espaldas más peso del que como hombre pudiera soportar y como dios mereciera. Sus colosales manos estaban cubiertas de tanta sangre que apenas podía distinguir el color de la piel o el entramado de las vigorosas venas que circulaban bajo ella. Había matado al león de Nemea y a la hidra de Lerna, capturado a la cierva de Cerinea y al jabalí de Erimanto. Había sido enviado a sufrir la humillación más denigrante en los establos de Augías y se había enfrentado a las aves de Estínfalo. Sin ser suficiente para expiar la execrable acción que lo devoraba por dentro, había domado al toro de Creta y robado las yeguas de Diomedes y el cinturón de Hipólita. En esta ocasión, el odiado Euristeo le había encargado viajar a



Zurbarán. Hércules en el estrecho de Gibraltar.
Museo del Prado

los confines del mundo. El hijo de Alcmena se dirigía al extremo más occidental del mundo conocido, a una isla rodeada de corrientes llamada Eritia. Más allá de las aguas inagotables debía encontrar a Gerión, nieto del mismísimo dios del mar, para arrebatarle el ganado de vacas rojas que poseía. Viajaba a través de las olas del mar profundo en busca de la recóndita isla donde el terrible monstruo tenía su casa. Helios le había proporcionado la nave. Él había buscado el canal abriendo en dos la cordillera continua que lo separaba de su destino final. Así fue como el océano, antes contenido por la mole de los dos montes, tuvo entrada a los lugares que ahora inundaba y por los que navegaba hasta el final del mundo. Al desembarcar, caminó sigiloso por la montaña. Se detuvo a descansar. A la mañana siguiente prepararía un buen plan. No contaba con la sagacidad

*y el olfato de Orto, el perro de dos cabezas vástago de la temible Equidna. Habiendo sido descubierto por el perro, no le quedó más remedio que comenzar la guerra en ese instante. Golpeó duramente al animal con la maza y viéndolo muerto en el suelo, no tuvo tiempo de reacción cuando escuchó al vaquero Euritión, que se abalanzó contra él. Apenas mostró batalla, pues quedó herido de muerte al recibir también el vaquero el golpe definitivo de la maza del héroe. Heracles ya se sentía triunfador. Sin embargo, no había contado con que alguien pudiera haber sido testigo de las muertes de Orto y Euritión. Un pastor que apacentaba a su ganado cerca del lugar de la matanza vio lo sucedido escondido tras unos tupidos matorrales. Quedó maravillado al ver la corpulencia del héroe, que iba cubierto desde la cabeza con una espléndida y terrorífica piel de león. Cuando pensó que estaba a salvo, salió corriendo de su escondite y avisó a Gerión, que alcanzó a Heracles cerca del río Antemunte cuando ya se llevaba las vacas. Gerión tenía los cuerpos de tres hombres creados juntos, unidos por el vientre. Un ser dividido en tres desde los costados y los muslos. El héroe pudo embarcar al ganado, y mientras soltaba amarras apuntó con su arco firme matando a Gerión de un flechazo.**

Tomándonos las licencias literarias propias que rigen la ficción, este relato podría ser parte de la historia novelada de la *periégesis* del héroe Heracles a su paso por el estrecho de Gibraltar. Las licencias pasan por saltar de las fuentes de Apolodoro a las de Estesícoro, respetando la conveniencia del relato. Asimismo, y según las fuentes que consultemos, Heracles habría separado los montes de Calpe y Abyla a fin de crear el estrecho de Gibraltar o habría levantado estas alegóricas columnas, una en Europa y otra en Libia, para conmemorar su proeza en las lindes del mundo conocido.

* *Nota: La autora ha recreado este relato a partir de un uso libre de los textos de Estrabón y Apolodoro intentando mantener al máximo las fuentes originales.*

Sea como fuere, Heracles, Europa y Libia quedaron unidos para siempre desde antes de que la historia tuviera opción de ordenar los acontecimientos; desde el mito, el más ancestral modo de comprensión del ser humano. El periplo de Heracles en su búsqueda de Gerión se convierte así en una forma embrionaria de la realidad del verdadero espacio: una frontera, que quedará dignificada por el más importante de los héroes griegos.

En Ceuta, los ciudadanos convivimos con dos colosales estatuas dedicadas a Heracles y que fueron realizadas por el artista Serrán Pagán. El fragor de la actividad diaria apenas nos regala tiempo para detenernos ante ellas y observarlas con la necesaria mirada. Cuatro toneladas de extraordinaria belleza sabiamente situadas en el origen del mito. Una de ellas, cuya visión nos sobrecoge cuando nos adentramos a Ceuta desde el mar, se titula “La unión del mundo” y representa al semidios uniendo lo que había separado. La otra vigila el latido cotidiano de la ciudad desde la bronceína mirada del héroe y se titula “Las dos columnas de Hércules: Calpe y Abyla”. Con esta colosal obra, el artista rinde homenaje a su ciudad natal a través del héroe, y los habitantes nos congratulamos de esta *εὐχέλεια* de Ceuta, un origen de innegable valor. Una frontera.

Las fronteras, además de ser la concreción física de un concepto político, son barreras que provocan una marcada definición de las identidades. A través de las fronteras, los contenidos simbólicos de una cultura: la lengua, la religión, las prácticas culturales, las costumbres, se refuerzan en un intento definitivo de separar lo propio de lo ajeno, lo nuestro de lo que no lo es, poniendo el foco en la otredad como elemento del que debemos protegernos. En el siglo XXI queda evidenciado que los flujos personales y comerciales derivados de la globalización han abierto situaciones bien distintas a las planteadas por algunas

políticas estatales y para cuya defensa dedicaron un considerable esfuerzo político y de inversión. Estos flujos humanos han debilitado enormemente el concepto de frontera creando escenarios cotidianos muy diferentes.

La natural idiosincrasia de Ceuta pasa por la multiculturalidad como elemento vehicular de la vida social de la ciudad. Durante años se ha venido realizando una nada despreciable pedagogía dirigida a la aceptación de esta multiculturalidad como la base de nuestra convivencia y, desde ahí, a todos los ámbitos de acción y reflexión, incluyendo de manera sobresaliente a la escuela.

Sin embargo, no es la multiculturalidad la que debe marcar el diseño de la ciudad en la que debiéramos convertirnos, sino que el desarrollo y el progreso pasa obligatoriamente por traspasar esta línea para dirigirnos a una verdadera inter-

culturalidad partiendo de la asunción de Ceuta como ciudad fronteriza, validando así las conexiones vitales que conforman el verdadero relato cotidiano de la ciudad. El instrumento más valioso que poseemos para este proceso de lo que debiera ser una ciudad enmarcada en el progreso real y efectivo es la educación. Desde un punto de vista comunitario, las sociedades modernas comparten el logro de haber trascendido los esquemas tradicionales. Para ello se han valido de las conexiones e interconexiones del talento que habita en sus ciudades, aprovechando la riqueza que la situación política o geográfica les ofrece. La escuela es el *locus naturalis* para este cambio de paradigma.

Desde nuestro punto de vista, la educación que debe guiar la evolución de Ceuta como ciudad de futuro pasa por realizar un profundo análisis en tres elementos esenciales: la lucha contra la desigualdad, trabajar en y para el contexto y una evaluación de los errores que hemos cometido hasta ahora.

LA DESIGUALDAD IMPORTA

Los datos ofrecidos por organismos e instituciones varias como el observatorio de la sostenibilidad o el instituto nacional de estadística colocan a Ceuta en el centro de la desigualdad. La situación es lo suficientemente grave como para no requerir de datos estadísticos y gráficos de barras para constatar la dispar realidad en la que se desenvuelve la población ceutí. Ceuta está en un grave riesgo de generar dos sociedades paralelas dentro de un mismo paisaje



Ginés Serrán Pagán. *La unión del mundo.*

y que apenas compartan algo más que las coordenadas geográficas. La desigualdad económica y social tiene como inmediata consecuencia la desigualdad cultural y educativa. Podríamos debatir aquí si el estado de la educación en una sociedad es generadora o consecuencia del desequilibrio económico y presupongo que detrás de estas líneas habrá algún lector que haya decidido ya de antemano cuál es la institución, organismo o incluso gobierno responsable de la desigualdad sobre la que ponemos el foco, incluso habrá quien tenga la tentación de concluir que la permanencia vital en una situación de desigualdad es meramente consecuencia de una decisión personal. Honestamente, pienso que vamos tarde para ese tipo de

estériles debates. Lo cierto es que ninguna sociedad avanzada puede permitirse tener dos corazones latiendo a diferentes velocidades.

La educación en Ceuta podrá ofrecer muchas carencias y absolutamente todas merecen una atención de reparo por parte de los responsables al frente de estas competencias, pero ostenta el mérito indiscutible de ser el único elemento compensador de las desigualdades que sufrimos en nuestra ciudad. Siendo esto así, la educación debe estar preparada para trabajar por la equidad y la igualdad de oportunidades. Autores tan renombrados como Marchesi han advertido que estamos obligados a reflexionar entre la diferencia que supone hablar de la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo y la verdadera igualdad de oportunidades. Es el segundo escenario el que requiere una profunda reflexión en nuestra ciudad. Las dramáticas condiciones de partida de gran parte de nuestro alumnado ponen en riesgo los logros de éxito de alumnos y alumnas que esconden talentos y habilidades que no llegan a desarrollar en la escuela y que ahondan aún más en los grados de inequidad con los que ya convivimos. ¿Es realmente posible una educación igualitaria en una ciudad crecientemente desigual? Es un nuevo reto de nuestras escuelas dar respuesta a todos los estudiantes que se acerquen a ellas, considerando sus diferencias de partida. Nuestro sentido de la inclusión es amplio, al igual que lo son los objetivos que pretende alcanzar; sin embargo, es un error de enormes dimensiones dejar la responsabilidad de proponer estrategias para la equidad sólo en la educación. La filósofa Martha Nussbaum afirma que las capacidades básicas del individuo son el conjunto de oportunidades, normalmente interrelacionadas, que las personas tienen a su alcance para elegir, y a partir de ahí, para actuar. Esto es, no son sólo nuestras habilidades, sino que también están inclui-

das las libertades o las oportunidades, que se ven afectadas por el entorno político, social y económico. Este enfoque ayuda, sin duda, a comprender las consecuencias que la desigualdad y la injusticia social pueden provocar en el ser humano. Los docentes tenemos nuestra responsabilidad, nadie las elude, pero es a las administraciones a quienes corresponde diseñar estrategias que eviten la apertura de brechas insalvables que socaven el futuro de las personas que podrían aportar a nuestra ciudad valores incalculables si se dieran las condiciones necesarias. La reivindicación de la mejora de las prácticas educativas debe ir unida al objetivo de mejora de la ciudad, pues sin esta última cualquier mejora en el ámbito educativo será estéril. Desde el punto de vista pedagógico, la formación debe necesariamente entenderse como ascensor social. Es en este pensamiento en el que los docentes invertimos gran parte de nuestro esfuerzo en el diálogo diario con el alumnado, sin embargo, debemos reconocer, aunque nos provoque escozor, que parte de la sociedad más desaventajada puede haber interiorizado que el esfuerzo no sirve de nada, al menos no para ellos, y que el modelo de ciudad que tienen delante no responde a una igualdad real y efectiva. Si no se pone el foco en la desigualdad invirtiendo en el desarrollo de los barrios, en la mejora de la empleabilidad, en estrategias de aprendizaje colectivo, en una economía efectiva para la totalidad de la ciudadanía, la filosofía de la inclusión sobre la que debe sustentarse la cultura de nuestros centros educativos será papel mojado. Por compleja y lejana que parezca esta meta común, debemos entre todos diseñar políticas y prácticas que vayan destinadas a la superación de la desigualdad, porque cometeremos un error de insalvables consecuencias si acabamos normalizando el fracaso educativo de la ciudad y aceptando nuestra incapacidad para abordarlo. Debemos hacerlo por el futuro de nuestros

niños y niñas. Debemos porque es la única política moralmente defendible.

CONTEXTUALIZAR ES ACERTAR

Mientras las políticas llegan, la escuela pública de Ceuta seguirá haciendo camino al andar. Ya hemos reivindicado aquí el valor de nuestros centros educativos en su intento por paliar los graves efectos de la desigualdad. Es una lucha callada, diaria y esforzada, pero se emprende con apercotes tan rudimentarios que muchos de los que conforman ese batallón de defensa acaban enarbolando la bandera del desencanto y la frustración. No es de extrañar. Algunos docentes, muchos en realidad, han sido capaces de entender el entorno y reaccionar ante él. Han logrado extraer experiencias y conclusiones positivas, mientras que otros se han dejado llevar por el desánimo. No son peores docentes, simplemente se sienten impotentes.

Cambiar el contexto es la mejor manera de cambiar a las personas. Mejorar las condiciones vitales del alumnado es acercarlos al logro de metas y al éxito. Mientras no avancemos en este sentido, nos arriesgamos a perder un caudal profesional del que no podemos prescindir.

Centrándonos en las estadísticas, la experiencia me dice que uno de los indicadores más relevantes en el que debemos poner el foco en Ceuta es el del abandono escolar temprano: jóvenes entre 18 y 24 años que abandonan los estudios y solo obtienen, en algunos casos, el título de la ESO. Según los datos de la última encuesta de la población activa (EPA) analizados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en 2020 Ceuta registró una tasa de abandono escolar temprano del 22,8%, la segunda más alta de España, cuya media es del 16%, siendo la media de la Unión Europea de un 10,2%. El abandono escolar temprano está demostrado ser uno de los indicadores más asociados al

riesgo de exclusión educativa. Este indicador es especialmente relevante porque demuestra una mortandad académica que no sólo tiene sus consecuencias en el ámbito escolar, sino que redundan en la calidad social en la que debemos desarrollarnos todos como comunidad. Deteniéndonos en el caso de Ceuta, y aun subrayando que los datos actuales significan una mejora considerable de casi dos puntos respecto a los de la última encuesta, esta pérdida de estudiantes tiene causas muy variadas que afectan tanto al contexto familiar como a la actitud y aptitud del alumnado, pero en gran medida al entorno social y económico en el que se desenvuelven. Las condiciones económicas y sociales de las familias son un buen predictor de los logros de los estudiantes. Atendiendo a las palabras de Martínez García (2013) la prevención de la exclusión educativa no es sólo asegurar que nuestros ciudadanos menores de edad alcancen un bien inmaterial, como es un determinado nivel educativo, sino también combatir la desigualdad a nivel social.

Volviendo a la elevada cifra de abandono de Ceuta y posando la mirada en el problema con una perspectiva sociológica, debemos interpretarla como lo que es, una pérdida de caudal humano con proyección de futuro que nos dejamos en el camino y que no logra avanzar a través de uno de los recursos más esenciales para la distribución de las oportunidades: el sistema educativo.

Uno de los caminos estratégicos para paliar la actual situación pasa por acercar al alumnado a la presente realidad de la ciudad y extraer del actual contexto salidas vocacionales que logren dar una respuesta bidireccional. Con estas enseñanzas, lograremos ofrecer una motivación educacional a nuestros estudiantes en riesgo de abandono escolar. De igual manera, la ciudad debe explorar nuevas vías productivas y de empleabilidad. Desde el punto de vista pedagógico, la mejora de la orientación

profesional en nuestras escuelas junto con un progresivo avance en una formación profesional de calidad en Ceuta generará una adecuada reciprocidad entre nuestros estudiantes y la propia ciudad. Puesto que el valor del contexto es prioritario para el éxito de las actuaciones, necesitamos incidir en dos grandes líneas de actuación: de una parte, valorar los programas de segunda oportunidad para alumnos a punto de salir del propio sistema educativo. Estos programas deben ir unidos a la intervención temprana para poder actuar antes de que el alumnado quede desconectado del sistema. Programas como los de formación profesional básica comienzan a dar respuesta a parte de nuestro alumnado en riesgo de exclusión escolar. Estos programas atendidos por profesionales involucrados con la formación necesaria para valorar y aplicar un currículum flexible acercan al alumnado al éxito educativo y a la autoestima necesaria para seguir avanzando en el logro de oportunidades.

Otra de las estrategias que deben ir unidas al desarrollo de nuestra ciudad es el crecimiento de ciclos de grado medio que ofrezcan salidas reales y adaptadas a las necesidades de nuestro alumnado. Sobra decir que la optimización de recursos públicos existentes para el buen desarrollo de las medidas que planteamos debe ser un eje central, junto con el fortalecimiento de las relaciones entre las diferentes instituciones. Esto se traduce en medidas concretas como una justa inversión en la educación ceutí, la mejora de espacios y la atención a la calidad y formación del profesorado implicado para que asuma un papel activo y responsable.

Necesitamos que la ilusión venza a la impotencia. De hecho, podemos poner el foco en las prácticas educativas que han generado una interesante fuerza renovadora y que han mejorado la situación de partida. Todas ellas tienen en común el haberse acercado al contexto. Tal vez debiéramos

hacer uso de esas aisladas prácticas y convertirlas en norma.

En el curso 2019, un grupo de profesores de Formación profesional básica del IES Almina puso delante de los ojos de diez alumnos de formación profesional básica el reto de participar en la carrera de coches hiperbáricos que habría de celebrarse al año siguiente en la ciudad de Burgos. Para ello, debían realizar un plan estratégico de actuaciones, lograr financiación, diseñar y construir el vehículo, prepararse para el manejo y la conducción del coche y viajar hasta Burgos. Podría pensarse en un principio que eran retos inabordables para un grupo de alumnos que prácticamente había abandonado su formación y a los que la aceptación de obligaciones para el logro de un plan de semejante envergadura los iba a superar. Sin embargo, las expectativas del profesorado en ese grupo de niños y la disciplina que se autoimpusieron los alumnos generaron el espíritu de una responsabilidad compartida con un objetivo común. Después de muchos meses de trabajo y de no escasas dificultades, el equipo de alumnos logró participar en el Hiperbaric Challenge FP de Burgos y obtener una excelente posición general. Lo que este proyecto logró fueron dos objetivos claros y pedagógicamente rentables: de una parte, despertaron en el alumnado una vocación científico-tecnológica que podían desarrollar en su propio instituto realizando estudios superiores y de otra y mucho más importante, despertaron en ellos una razón para confiar en la educación como generador de oportunidades y ofrecieron a otros alumnos y alumnas en riesgo de exclusión educativa un ejemplo de logro con el que poder mantenerse dentro del sistema. De esos diez alumnos, convertidos en héroes locales durante varias semanas, seis lograron titular. Dos de ellos continúan realizando estudios superiores.

Trabajar en y para el contexto supone una transformación de la oferta educativa

de la ciudad que de manera equivocada y basándose meramente en la inercia de las costumbres, ha copiado un patrón conservador y poco arriesgado: el bachillerato como óptima salida profesional. El bachillerato como etapa educativa no ofrece una respuesta amplia al alumnado medio ceutí, sin embargo, durante demasiados años, los docentes hemos visto en nuestras aulas alumnos y alumnas emocionalmente superados por una elección para la que no estaban preparados y a la que no habrían aspirado si el sistema se hubiera modernizado y adaptado a sus necesidades.

Con la actual crisis identitaria y económica que sufre la ciudad, se constata que Ceuta necesita un cambio en el modelo de crecimiento que pasa necesariamente por la mejora de la cualificación profesional de nuestra población. Asimismo, ha quedado evidenciado que hay una sobreabundancia de mano de obra poco cualificada, y en algunos sectores productivos, esta mano de obra es casi inexistente. De ahí la necesidad de disponer de una moderna y amplia oferta de grados medio de formación profesional que provoque la necesaria retroalimentación para Ceuta. Por un lado, esta oferta dará oportunidades adecuadas a las necesidades de gran parte de nuestro alumnado, y de otra estos futuros técnicos dotarán a su vez de mano de obra cualificada a la ciudad.

Durante los últimos tres años hemos avanzado sin duda en la buena dirección y el plan de modernización de la Formación Profesional que acaba de presentar el Ministerio de Educación y Formación Profesional parece ir en la línea que Ceuta necesita. Debemos generar una oferta formativa que contribuya a la búsqueda de nuevas líneas de empleabilidad en la ciudad y que ponga el foco en las posibilidades endógenas de Ceuta para poder construir un nuevo paradigma económico y social. Esto no sucederá sin un acertado diagnóstico de las necesidades y del diseño de un

mapa de la oferta en la ciudad. Tampoco será posible si no logramos disponer de los espacios necesarios para un desarrollo de la oferta con calidad. Del mismo modo, se habrá de implementar una ardua labor de pedagogía dentro de la propia comunidad educativa que ayude a ofrecer una respuesta razonada a la necesidad de este cambio en las salidas académicas del alumnado. Habremos de realizarlo a través de la orientación del alumnado, de las perspectivas del profesorado y de los propios centros, y las aspiraciones de las familias, todavía muy condicionadas por el valor de unas salidas frente a otras consideradas menos “exitosas”. Paralelamente, y no con menor intensidad, habrá que ir coeducando para reconducir las aspiraciones formativas de nuestros estudiantes por cuestiones de género y trabajar para que las salidas profesionales fluyan en base exclusivamente a los talentos y habilidades, sin quedar supeditadas al encorsetamiento de los géneros, todavía demasiado marcados por el contexto social y cultural.

Sin duda, hay que continuar en la línea de la modernización de nuestra oferta formativa e insistir en la necesidad de que las autoridades competentes consideren que los requisitos que estas actuaciones conllevan para ser exitosas son una acertada inversión del futuro.

En Ceuta la escuela convive entre lenguas, esto es, entre visiones diferentes de la vida, como decía Fellini: diferentes creencias, hábitos y costumbres. Esto debe llevar implícito deshacernos de la fijación de las identidades. Nuestra vida cotidiana se inscribe en entendimientos heterogéneos. La vida diaria de nuestras escuelas, las narraciones que se producen en ellas, desarticulan forzosamente los paradigmas de un relato único y oficial. Nuestra práctica debe necesariamente emanar de un profundo conocimiento de la realidad y de su adaptación a ella. Nuestra acción educativa será más exitosa cuanto más nos

acercemos al contexto de ciudad en la que la desarrollamos. Generaremos expectativas más amplias a nuestros menores cuanto más les hagamos comprender y valorar nuestro lugar de vida. Hacer de la mezcla riqueza y de la frontera una oportunidad. Se trata de atender a nuestro contexto en el sentido más amplio del término. La acción educativa que más éxito nos ofrecerá es aquella que logre flexibilizar y adaptar el currículum, que organice programas y tareas comunes en torno a la comunidad, que logre la participación de todos dentro del entorno, no escolar, sino de ciudad, logrando inculcar el valor del conocimiento del otro como propio.

Nuestra interculturalidad fronteriza debe necesariamente considerarse un valor si cambiamos la mirada. Para ello, nuestra práctica educativa debe estar preparada para adentrarnos en terrenos inexplorados, como por ejemplo el acercamiento lingüístico a la lengua con la que convivimos. Sólo desde el conocimiento surge el amor a lo que se desconoce en un principio.

En 2017, el IES Clara Campoamor diseñó estrategias para lograr implicar a las familias en la vida del centro. El objetivo principal era incentivar la participación de las familias dentro de la comunidad educativa del instituto. Una de las actividades que pusieron en marcha fue la creación de unos talleres de *Dariya* para profesores y profesoras. Para ello, contaron con la participación de un grupo de madres que acudían al centro por turnos y con un horario previamente establecido. De este modo, las madres actuaban como profesoras de los profesores de sus hijos compartiendo aula en el mismo horario en el que los alumnos atendían a sus clases. Las sesiones se preparaban periódicamente e incluso se consensuaron los temas de interés. Los docentes eligieron unidades de aprendizaje como los saludos, expresiones de la vida doméstica, expresiones para interactuar en el aula, y vocabulario propio de los jóvenes a los que

enseñaban. Cuando se les pregunta por el éxito de este proyecto, lo valoran como muy positivo por dos razones principales. Primero por los lazos de convivencia que se generaron en la comunidad educativa del centro y en segundo lugar por el valor que supuso el acercamiento a la lengua materna de la mayoría de su alumnado. Otro de los beneficios de este proyecto es que estas actividades lograron empoderar a las mamás de los alumnos y alumnas, pues entraban al centro con un objetivo mucho mayor que el de interesarse por el desarrollo de sus hijos o atender alguna infracción de las normas de convivencia. Entraban en el instituto cada mañana formando parte de la dinámica del centro en igualdad de condiciones y todo esto sucedía ante la atónita y orgullosa mirada de sus hijos e hijas.

No sólo a través de la experiencia del IES Clara Campoamor sino de algunas otras, aunque escasas, se constata que el conocimiento de la lengua materna por parte del profesorado se traduce en una muestra de cercanía bien recibida. La lengua materna configura nuestro cerebro y con él nuestras emociones. El conocimiento de una lengua es una invitación al conocimiento de los individuos.

Experiencias como la que acabamos de relatar y otras que se centran en el conocimiento real de cuantas culturas nutren nuestras escuelas, son experiencias vitales para los futuros adultos que habitarán nuestra ciudad. La escuela tiene como principal objetivo convertirse en espacios donde aprender a convivir y formar parte de un proyecto común de ciudad. Aulas comprometidas con la heterogeneidad, el contexto social y con una doble mirada a cada lado de las columnas que nos marcan son la clave para no dejar a nadie atrás. Luego habrá de venir una mejora metodológica, pero la experiencia me dice que, sin esa primera aceptación, las metodologías, la mejora de la evaluación y la integración de las familias, no acaban de sentirse como

necesarias. Fernando Trujillo afirma que somos organismos que aprenden y que nuestro entorno es una fuente constante de aprendizajes. Sin duda, la calidad de los profesores en lo que se refiere a la capacidad de crear una verdadera cultura de aprendizaje y mejorar las habilidades para construir el conocimiento de nuestros niños y niñas es decisiva para el desarrollo de los estudiantes ceutíes que se enfrentan al proceso de enseñanza. Reconocer que no estamos preparados para el reto puede resultar excesivamente espinoso incluso para la que escribe estas líneas, pero al menos debiéramos comenzar a reflexionar si no sería una apuesta valiente comenzar a explorar territorios desconocidos.

APRENDER DE LO NO LOGRADO

Aprender a solucionar un problema con un método no significa dar la solución, sino aportar pistas que nos dirijan a encontrarla. Abordar los malos resultados educativos de nuestra ciudad no debe llevarnos al desánimo sino a la convicción de que podemos buscar salidas para la mejora. No queremos dejar de observar aquí que vamos avanzando, aunque no a la velocidad que los resultados nacionales o internacionales nos marcan. Las pruebas de diagnóstico aplicadas por el instituto nacional de evaluación educativa a nuestro alumnado de 3º de primaria, las únicas que se aplican en este momento, recogen progresos que no debemos pasar por alto. Sin embargo, no podemos dejarlo todo a la espera de una mejoría lenta, aunque progresiva.

Para la mejora real y consensuada de nuestros resultados, y por ende, de la calidad educativa de Ceuta, es esencial establecer un plan estratégico para la educación en nuestra ciudad. Es obligado punto de partida definir la situación actual y establecer el horizonte hacia el que nos queremos dirigir, con el diseño de actuaciones concretas que se han comprobado como válidas para la mejora: la dotación

de los recursos necesarios para la inclusión educativa, la flexibilidad y modernización de la oferta para nuestros jóvenes, la mayor participación e implicación de las familias, poner al servicio de la educación los espacios necesarios, la coeducación, la implementación de nuevas metodologías aplicadas al contexto, la flexibilidad del currículum y tantos otros temas sobre los que se debiera debatir y consensuar acciones precisas y eficaces emanadas de nuestras propias necesidades y con la mirada puesta en el contexto. Aceptar que estamos ante un reto de enorme dificultad nos colocará definitivamente en el conflicto, pero es precisamente aceptando el conflicto como podemos salir de la resignación que pueda llegar a impedir la búsqueda de soluciones.

Los docentes también estamos obligados a hacer nuestra propia reflexión, no desde la perspectiva de nuestra actuación individual, sino desde la complejidad de la colectividad docente. Los docentes que necesitamos para este reto son los que han aprendido a valorar la formación y la potencialidad que aporta el conocimiento y el manejo didáctico. Existen actitudes, el potencial también está ahí y cada vez son más los que con posicionamientos valientes han retado al poder de la inercia y han adaptado la metodología, el currículum y la evaluación, los tres pilares esenciales del cambio para la mejora. Sin embargo, el discurso de la resignación sigue resonando fuerte. Corremos el riesgo de acomodarnos al discurso de que los obstáculos vienen del exterior y no hemos tenido la valentía de mirarnos a través del prisma de la objetividad y la sinceridad profesional. A veces, los principales obstáculos son los que nosotros mismos erigimos. Los docentes que mejores resultados obtienen son los mejores formados, los que han comprendido que para actuar en el contexto del que parten necesitan estar entrenados para la acción, la diversidad y la resolución de conflictos. No podemos apostar todo a la formación del profesorado, sobra decirlo, pero la re-

flexión conjunta, el trabajo colaborativo y un proyecto educativo ilusionante son las herramientas más valiosas con las que contamos para prepararnos a trabajar cuando las situaciones se tornan complicadas.

El análisis sobre lo que no hemos logrado hasta ahora no puede apartarse de la idiosincrasia de nuestra situación educativa y debemos cuestionarnos con valentía si las respuestas que se están dando son las idóneas o, como sospechamos, la excesiva centralización administrativa impide la verdadera contextualización que la situación requiere. Tampoco las autoridades locales pueden mantenerse al margen. Ceuta se proclama ciudad educadora:

“La ciudad educadora renueva permanentemente su compromiso con la formación de sus habitantes a lo largo de la vida en los más diversos aspectos”

Este principio aparece el primero en la proclama de los derechos de las ciudades educadoras. Los objetivos que tenemos por delante apelan por igual a todas las administraciones si de verdad tenemos expectativas en nuestra propia población. Si las hemos perdido, estaremos entonces en otro debate bien distinto y la resignación habrá vencido.

El doloroso y recurrente término de nuestro fracaso escolar ha provocado un rosario de teorías que oscilan de las más simplistas a las más complejas. Hay estudios que focalizan en factores sociales, culturales o lingüísticos, otros se centran en políticas institucionales ya sean centrales o locales, como si al seccionar el problema geográficamente, pudiéramos también repartir la cota de responsabilidad. Mientras todo eso se comenta y analiza, la comprensión se hace tan compleja para los agentes educativos que están en las aulas, que se sienten desbordados para acometer el asunto, sintiendo que no hay posibilidad alguna de reducir su incidencia en los contextos reales de trabajo y con la sensación

de que la solución vendrá de otros. Así se van sumando los días, los cursos y los años. Pero, para el bien de nuestra ciudad, los centros educativos siguen abriendo sus puertas cada día, trabajando por defender la educación con un compromiso ético y moral con los menores a los que recibe, a sabiendas de que conforman la invisible y delicada red que sostiene el amenazante peso de la desigualdad en la ciudad.

Mientras los asuntos mayores encuentran el intrincado camino de la decisión y el consenso, la voluntad y la vocación van ofreciendo soluciones improvisadas convirtiendo lo menor en lo más importante. Por ahora, el peso de Atlante lo sostienen los centros educativos.

EN VIRTUD DE LO APRENDIDO

Llegados a este punto, se hace necesario dibujar un horizonte al que saber mirar de frente y con sabiduría para lograr mejorar. No es nuestro objetivo solemnizar sobre el valor de la educación. Ese itinerario es sencillo. Debemos atrevernos a unir reflexión y acción y marcar un derrotero para desarrollar un nuevo modelo de ciudad que se sustente en la formación y la mejora de la educación. Hemos comprobado e interiorizado que Ceuta está inmersa en una crisis de desconocidas dimensiones, asumirlo sería el mayor error que podamos cometer. Frente a esta situación tenemos dos caminos: la queja o la reinvención. *Audentes fortuna iuvat*, escribió Virgilio en la Eneida, un monumento literario atemporal que anima a la osadía y a huir del devenir de los acontecimientos. La causa merece el atrevimiento común: ser capaces de apostar por el desarrollo educativo de Ceuta con el fin de buscar un nuevo orden social, cultural y económico. La experiencia la tenemos, el potencial está ahí y las posibilidades educativas son válidas y factibles.

Para ello, el trabajo colaborativo entre todas las autoridades competentes en la

gestión de la ciudad se hace indispensable, y junto a ellas toda la sociedad civil con la comunidad educativa al frente. A partir de ahí, y con el fin último de colaborar en la búsqueda real de soluciones verdaderamente transformadoras, hay que planificar el diseño de un proyecto ilusionante de mejora, un plan estratégico que incluya la definición de intenciones, objetivos y acciones.

Es esencial igualmente que las políticas que se diseñan desde el Ministerio se asienten en el contexto real de la ciudad, ajustándose a las oportunidades que suponen la aplicación de actuaciones cuya exploración pueda derivar en la mejora de los resultados globales. El refuerzo de programas de segunda oportunidad como la formación básica, la orientación al alumnado a pruebas de acceso que logren la reincorporación a la formación, la apuesta por ciclos de grado medio como salidas motivadoras ante el abandono educativo, planes estructurados de compensatoria, medidas que favorezcan la inclusión o un programa consolidado dirigido al tránsito entre etapas son algunas acciones factibles que suponen sin duda una mejora educativa. No podemos dejar de considerar la mejora pedagógica que supondría la bajada de ratios en centros de especial dificultad.

El nuevo plan de modernización de la formación profesional propuesto por el Ministerio de Educación y Formación Profesional es sin duda una estrategia muy valiosa a la que nuestra ciudad debe aferrarse para la reactivación social, cultural y económica, vinculando estas acciones formativas a la mejora de la ciudad. Para generar nuevas oportunidades educativas la ciudad necesita encontrar espacios que poner al servicio de los objetivos marcados. De nuevo la concertación de todas las autoridades es clave.

El contexto es el entorno material que nos rodea y, por ende, la base sobre la que desarrollamos nuestra actividad en el

proceso de enseñanza y aprendizaje. Hay sobradas evidencias de que nuestro alumnado encuentra un valor añadido a lo escolar cuando las actividades de aprendizaje forman parte de sus actividades sociales y del entorno que los rodea. La interacción con el contexto en el que se desarrolla la labor docente es, como hemos visto, una apuesta firme para la mejora, al igual que lo es la formación permanente del profesorado. Nuestra formación es la única estrategia posible para lograr una mejor adaptación de la docencia a la realidad del aula. Nos atrevemos a afirmar que, por encima de nombres de pedagogías, innovaciones o métodos, son las necesidades y la realidad del alumnado, su contexto y sus dificultades las que debieran definir nuestras prácticas docentes. La innovación educativa no es valiosa si no se sustenta en el objetivo de la adaptación para la mejora.

Uno de los objetivos más perseguidos por los docentes de nuestra ciudad y a los que dedican gran parte de su tiempo cada día es inculcar al alumnado el sentido de la responsabilidad hacia el proceso de formación y el logro de metas que mejoren sus expectativas personales y profesionales. Los docentes no pueden quedar solos ante un reto de tan enorme calado. Las instituciones y la sociedad civil en su conjunto deben dar voz al mismo mensaje, y de manera muy especial las asociaciones de padres y madres. La familia en este acompañamiento es imprescindible, porque su natural función como primeros transmisores de los valores culturales y sociales no puede ni debe ser sustituida en la escuela. El papel de las familias en el proceso educativo de nuestros menores tiene unas consecuencias definitivas en el desarrollo general de la educación. La escuela no puede educar a los futuros ciudadanos en soledad. La implicación familiar es necesaria, y sin ella el esfuerzo docente queda desprovisto del impacto necesario. Es necesario, por ello, su implicación como agentes activos, responsables y participativos. La educación

es cosa de todos y en ello nos va el futuro como ciudad.

Hay un cuento que me gustaría narrar para terminar nuestra reflexión: Un profesor llegó un día a clase con un frasco vacío. Lo llenó de piedras grandes y preguntó a sus alumnos si ya estaba repleto, a lo que ellos respondieron que sí. A continuación, lo llenó de arena y les volvió a hacer la misma pregunta. Ellos respondieron de nuevo afirmativamente. Aun así, el profesor vertió agua en el envase y volvió a preguntar si el tarro estaba lleno. Los alumnos, desconcertados, quisieron saber qué es lo que el profesor les quería mostrar con ese peculiar experimento. “Si primero llenamos el frasco con cosas pequeñas, luego será imposible poner las piedras grandes”.

Ceuta, en su sentido más amplio, atraviesa una grave crisis que está removiendo sus cimientos. Quiero pensar que el interés común es la mejora de la situación, sin embargo, hemos de llegar a la evidencia de que debemos poner primero las piedras grandes. Esas piedras son la educación y la equidad. No dudo que se habrá de llenar el frasco con otros elementos también necesarios, pero serán menores. Ceuta demanda un sentido de la educación que impregne a toda la ciudadanía. Instituciones, administraciones, agentes sociales, familias e individuos deben ponerse al servicio de este sagrado pilar como amparo y garantía de nuestra supervivencia como ciudad avanzada y de futuro. Es ahora o nunca. De otro modo, la frontera no sólo será un problema en nuestro imaginario como ciudad, sino que corremos el riesgo de generar nuevas fronteras dentro de la propia ciudad.

Ceuta, por su situación geográfica y política está acostumbrada a lidiar con la incertidumbre. Somos un laboratorio, hemos

aprendido antes que los demás el sentido de la convivencia, de la inmigración, del surtido sonido de las lenguas. Debemos avanzar hacia la convivencia real y efectiva, hacia la igualdad de oportunidades, hacia la interculturalidad como muestra de riqueza social, hacia la equidad. Esa y no otra es la ciudad a la que debemos aspirar, porque es lo que éticamente merecemos.

Me declaro admiradora de Ginés Serrán y su mudanza del mito. Somos lo que somos. Nos colocaron aquí la mitología, la historia y la política. Heracles se esfuerza, ante nuestra impasible mirada, por recomponer lo que dividió, por unir las columnas en los confines de occidente. Hoy tiene encomendado un trabajo más: unir desigualdades, políticas, latidos, objetivos y pensamientos. Quizás “Heracles y la unión del mundo” deba ser la escultura que presida el corazón de nuestra ciudad.

FUENTES CONSULTADAS:

- Apolodoro. *La biblioteca mitológica*
- Estesícoro. *La Gerioneida*
- Gamero, I (2015). Los límites del concepto frontera en distintas teorías antropológicas posmodernas. *Cinta moebio* 52: 79-90
- Marchesi, A., Tedesco, J.C. y Coll, C (2021). *Calidad, equidad y reformas de la enseñanza. Retos educativos*. Madrid: Fundación Santillana
- Martínez-García, J.S. (2013). *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: La Catarata.
- Nusbaum, M (2012). *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós
- Trujillo, F (2018). *Activos de aprendizaje. Utopías educativas en construcción*. Madrid: Ediciones SM

CEUTA Y LA ECONOMÍA AZUL: Un plan para la reactivación del sector pesquero, acuícola y de la industria transformadora

Fernando Nieto Conde, miembro correspondiente del IEC

INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea (CE) trabaja con el concepto de *Crecimiento Azul* desde hace ya unos años, entendido como una *estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento sostenible para los diferentes sectores económicos relacionados con el medio marítimo*, tanto los que se desarrollan en tierra como en la mar. En principio se trataba de una precisión de la Política Marítima Integrada¹ que nace y coexiste junto a la Política Pesquera Común² pesca ya en 2007 bajo la misma cartera de la CE, aunque por separado. Para poder incluir sin problemas la actividad pesquera, la CE transformó el concepto de *Crecimiento a Economía Azul*, entendiendo que para seguir siendo una actividad sostenible, la pesca no debería crecer más.

De este modo, hoy por hoy los sectores económicos a los que alude el concepto de economía azul son, entre otros, la pesca y la acuicultura, la biotecnología, la minería submarina, el turismo, el transporte marítimo y las actividades portuarias. También, por supuesto, el sector de las energías oceánicas renovables, donde la UE es líder mundial y va camino de producir el 35% de su electricidad a partir de las denominadas renovables marinas para 2050.

Según las últimas estimaciones que ofrece la CE³, la economía azul generó más de 5 millones de puestos de trabajo en 2018 y una facturación de más de 750.000 millones de euros. En España, según las estimaciones de la Red Española del Pacto Mundial⁴, el empleo y valor añadido generado por los sectores marítimo-costeros son de más de 691.000 personas y alrededor de 23.000 millones de euros. Con estos buenos resultados

1 https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_es

2 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_es

3 El último informe de economía azul en la UE esta disponible en <https://blueindicators.ec.europa.eu/>

4 El libro blanco sobre economía azul en España esta disponible en <https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2020/06/%E2%80%A2White-Paper-Promover-un-océano-CC%81ano-saludable-y-sostenible.pdf>

el concepto de economía azul sigue en boga y a escala global está en total consonancia con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en particular con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14, *Vida Submarina*, por lo que cada vez son más las empresas que se adaptan para que su actividad garantice unos *Océanos saludables y sostenibles*.

A nivel de la Unión Europea (UE), los Estados miembros deben unir fuerzas para *abordar la profunda transformación propuesta por el Pacto Verde Europeo*⁵. La CE ha elegido una Comunicación como el instrumento adecuado para introducir un nuevo enfoque en la sociedad hacia una economía azul sostenible y *hacer un llamamiento a todos los actores (públicos y privados), en todos los niveles (UE, nacional, regional y local) a que acepten la visión y la expresen en la práctica en sus respectivas competencias*. La hoja de ruta de esta iniciativa es pública⁶ y la publicación de esta Comunicación está prevista a lo largo del mes de mayo próximo.

La CE pretende cumplir con los objetivos del Pacto Verde Europeo en el mar bajo los propios ejes del pacto que son *descarbonización, contaminación cero, circularidad y biodiversidad, identificando transformaciones concretas en los diferentes sectores de la economía azul*. Así, sobre la base de la Directiva marco sobre la estrategia marina⁷ y la Directiva de ordenación del espacio marítimo⁸, la CE garantiza que las consideraciones medioambientales estén integradas en la planificación de las actividades de la economía azul y que los impactos de dichas actividades se prevengan o minimicen. Continuando con su aproximación holística, esto es, abandonando las perspectivas sectoriales, la CE explora enfoques integrados que faciliten la coexistencia de actividades y creen externalidades positivas, incluida la adaptación al cambio climático y a retos globales como la pandemia del Covid-19. La Comunicación fomenta la recuperación económica y social, reforzando la resiliencia de la economía azul y fomentando soluciones sostenibles, productos y servicios innovadores y sectores emergentes con alto potencial de empleo y bajo impacto ambiental. *Sobre la base de la iniciativa BlueInvest*⁹, la comunicación explora formas de ampliar el apoyo a las PYME innovadoras azules y atraer inversiones en apoyo a la economía azul sostenible. Con este trasfondo la Comunicación orientará sus prioridades en el uso de los fondos de la UE para el período 2021-2027.

No se dispone de información sobre el impacto de la economía azul en Ceuta, pero como ciudad del litoral y marinera seguro se trata de un impacto importante. Sin embargo, la Administración autonómica, en particular la *Mesa por la Economía*, sí que ha identificado¹⁰, distintas actividades de este capítulo como sectores estratégicos para el despegue económico de la ciudad, sin especificar en detalle cómo hacerlo.

En este artículo se van a abordar solamente tres de los subsectores de la economía azul: la pesca extractiva profesional, la acuicultura y cultivos marinos y la industria de

5 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

6 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12659-Green-Recovery-for-the-Blue-Economy-tentative>

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0056>

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0089>

9 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_167

10 https://www.ceuta.es/gobiernodeceuta/images/stories/documentos/Plan_Estrategico_para_el_Desarrollo_Economico_de_Ceuta.pdf

transformación de los productos pesqueros. Aunque algunos otros subsectores como el turismo o el aprovechamiento de las energías renovables marinas si se han tratado sinérgicamente con los anteriores. Otros de notable incidencia en la ciudad de Ceuta, como la náutica de recreo o el sector portuario, este último netamente estratégico y en donde se debería poner el foco en el debate actual trabajando junto a otras regiones, tal y como se hace desde la ciudad de Melilla¹¹, quedan fuera de esta discusión.

EL SECTOR PESQUERO

La idea de apoyar al sector pesquero ha venido apareciendo recientemente en los medios locales. Es una idea seguramente bienvenida por gran parte de la población en Ceuta, donde los más curiosos se habrán preguntado más de una vez el por qué del gentilicio *caballa*. Solo los más longevos han podido además ver el declive¹² de la actividad pesquera en la ciudad hasta poder considerarse en la actualidad meramente anecdótica. Tan solo destacar el papel de una almadrabeta que aún se cala estacionalmente en los meses de primavera y verano, arte de pesca la almadraba que también es patrimonio de la ciudad y parte del paisaje ceutí.

Cómo materializar esta idea de apoyo es más complicado, la idea de este artículo es dar unas ideas al respecto. Primero de todo procede describir al sector en la actualidad.

Descripción del sector

El sector pesquero en Ceuta se asocia corporativamente en una Cofradía de pescadores que representa a la totalidad de la flota. En torno a 10 embarcaciones de la lista 3^a (flota de pesca profesional)¹³ trabajan en los caladeros de Ceuta, descargan sus capturas en el puerto y venden el producto en una tradicional subasta a la baja en la lonja de pescadores. Aquí acuden arrieros de pescado de Ceuta, también de la península, para distribuir después las capturas a nivel detallista en la ciudad.

Las embarcaciones activas actualmente en Ceuta son de pequeño porte. La actividad artesanal a bordo la realizan una o dos personas, siendo las tripulaciones 100% masculinas, de nacionalidad española y de mediana edad, tanto los armadores o propietarios de los barcos como también la marinería que suele de ser de origen marroquí. Entre los empleos directos e indirectos la actividad pesquera da empleo a más de 60 personas, de donde 18 empleos directos los proporciona la almadrabeta cuando está activa, algunos muy especializados como buceadores profesionales con salarios de 2500 EUR mes. Se trata de una empresa solvente, la cual en plena actividad cubre con sus capturas en torno

11 <https://www.diariodelpuerto.com/puertalmar-inicia-en-vigo-su-actividad-formativa-y-divulgadora>

12 Los caladeros colindantes a Ceuta y Melilla no están incluidos en el Protocolo del acuerdo bilateral de pesca entre la UE y el Reino de Marruecos, no solo del actualmente en vigor sino de todos los firmados desde el momento de la adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas en 1986, cuando las autoridades comunitarias se hacen con la competencia exclusiva de la firma de dichos arreglos.

13 Cabe indicar que existen muchas más embarcaciones matriculadas actualmente en Ceuta, pertenecientes a la lista 3^a de la época en la que el sector sí que era importante en la ciudad. Estas embarcaciones están principalmente dedicadas al denominado arte de cerco -de ahí el gentilicio "caballas" al ser una de las especies dirigidas por este sistema de pesca- las cuales han conservado el puerto de matrícula y el distrito marítimo de nuestra ciudad "CU-1", pero que en realidad trabajan habitualmente en puertos de la península, sobre todo a lo largo del Mediterráneo, desde hace ya décadas. Algunas de ellas, a nivel de registro en Capitanía Marítima, conservan el puerto base en Ceuta, otras lo cambiaron oficialmente, pero la realidad es que no realizan actividad económica alguna en nuestra ciudad.

a los 40000 EUR de gastos que supone la actividad al mes. El principal accionista comparte además el negocio de fabricación de hielo industrial con el que abastece todas las necesidades del mercado en la ciudad.

Los aparejos y redes son los propios de las artes menores, *ie*, betas, trasmallos, palanquillos y nasas. Como decíamos destaca la actividad estacional de una almadrabetas que cala su arte en la bahía sur durante los meses de primavera hasta el otoño. Por tanto, a la flota pesquera se le ha de añadir además un total de cinco botes auxiliares de almadraba, pertenecientes a la lista 4ª (flota auxiliar) con puerto base en Ceuta.

Las capturas de la flota ceutí son mayoritariamente de pescado azul como son los bonitos, albacoras, melva, jureles y pez volador. No se dispone de estadísticas detalladas de las capturas realizadas ni por la flotilla de los 10 artesanales ni por parte de la almadraba a nivel local, pero a grandes rasgos se conoce que no se dan capturas de pescado demersal o de escama -salvo el pez limón-, moluscos o crustáceos. El consumo en Ceuta de este tipo de productos proviene tradicionalmente de la flota marroquí de los alrededores de la ciudad, que hasta hace poco cruzaba sin problemas la frontera terrestre, y con cuyos precios no es capaz de competir la flota local. Como decimos las capturas en Ceuta son en su mayoría de especies pelágicas o pescado azul. En los mercados de la ciudad también se venden productos procedentes de la península provenientes de mercados centrales y lonjas.

Si bien como se ha dicho no hay estadísticas pormenorizadas, el equipo de grandes pelágicos del Centro Oceanográfico de Málaga del Instituto Español de Oceanografía (IEO) elaboró a petición de los autores de un reciente estudio¹⁴ bajo encargo del Instituto de Estudios Ceutíes (IEC), un informe técnico al disponer de series de datos para las capturas de las almadrabas entre 2015 y 2019. Almadrabas en plural, pues junto a la actualmente activa operaron en Ceuta otras en ese mismo periodo. En la tabla I se resumen las capturas de las principales especies en el periodo 2015-2019.

Almadrabetas de Ceuta		2015	2016	2017	2018	2019
PEZ LIMON- LECHA	Seriola dumerili	4834	2384	1953	1411	7401
BONITO	Sarda sarda	17384	18069	16583	11436	10492
LISTADO	Katsuwonus pelamis	40956	18656	9771	11538	7332
BACORETA	Euthynnus alletteratus	25436	30037	54675	83433	85180
MELVA	Auxis rochei	86704	81634	106025	161201	170125
Total anual		175314	150780	189007	269019	280530

Tabla I. Desembarcos de las principales especies capturadas por las almadrabetas de Ceuta en el periodo 2015-2019 (Kg de peso vivo). Fuente IEO

Por orden de importancia las especies más capturadas han sido la melva, la bacoreta, el listado, el bonito y el pez limón. En la figura 1 se puede observar que las capturas

14 Nieto Conde, F; Guarga Penella J.L., Cote Montes, E., Raggio Pérez, J.J. “De cómo exportar a la UE productos de origen animal originarios de Ceuta y/o su entorno: el caso del bonito en salazón. Revisión de experiencias, análisis de la problemática asociada y recomendaciones en la práctica” IEC Marzo 2021

globales de las almadrabetas de Ceuta tienen una clara tendencia al alza en el periodo de estudio. En particular en la figura 2 se observa como las capturas de melva y bacoreta muestran una tendencia al alza en sus capturas produciéndose un incremento importante en el periodo de referencia (2015-2019). Las capturas de melva en 2019 casi duplican las de 2015 y las de bacoreta las triplican. La misma tendencia puede observarse en las capturas de pez limón. Sin embargo, otras especies como el atún listado y el bonito tienen una tendencia a la baja en el periodo de referencia. Estas grandes oscilaciones en las capturas de pequeños túnidos son muy comunes a lo largo de la serie histórica y responden a sus características biológicas y al patrón de explotación.

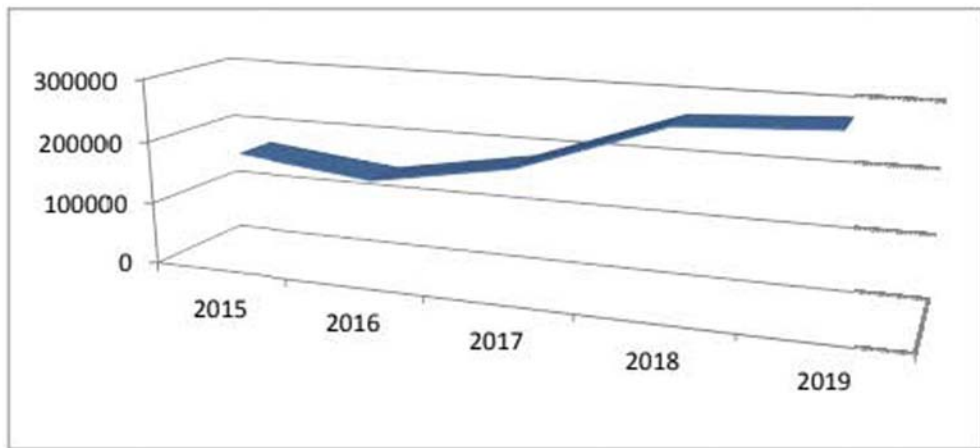


Figura 1: Evolución de los desembarcos globales (Kg de peso vivo) o de las principales especies capturas en las almadrabetas de Ceuta. Fuente IEO

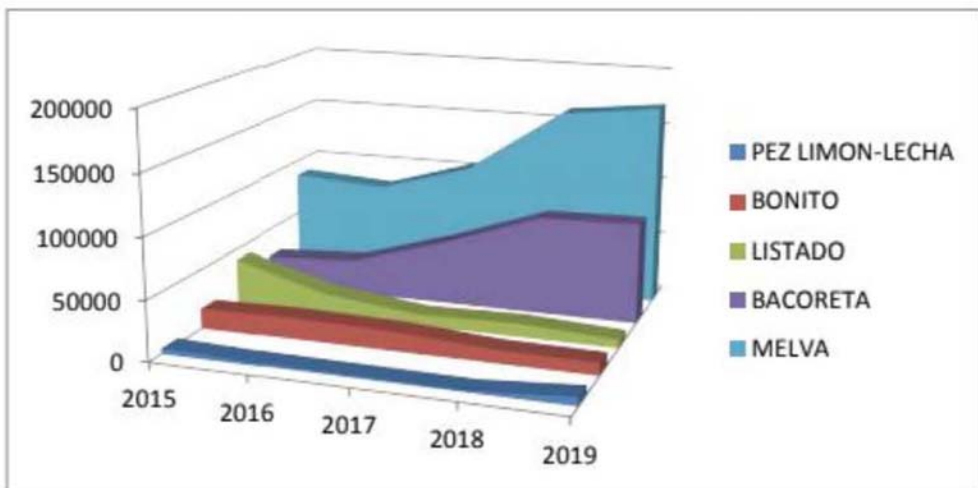


Figura 2: Evolución de los desembarcos anuales (Kg de peso vivo) o de las principales especies capturas en las almadrabetas de Ceuta. Fuente IEO

Si bien el IEO ha demostrado capacidad para la elaboración del informe técnico, hay constancia de la necesidad de disponer de una serie de datos más larga y detallada que discrimine entre las distintas artes empleadas, también con información de los datos biológicos necesarios para evaluar las poblaciones, al menos de las más importantes desde el punto de vista económico. Es el caso del bonito (*Sarda sarda*) cuyo destino para la fabricación de salazones en la ciudad es por todos conocido. Es de esperar que el bonito se distribuya en el Estrecho en un sentido amplio, trascendiendo de fronteras y aguas jurisdiccionales, circunstancia que se habrá de tener en cuenta para garantizar adecuadamente la sostenibilidad de la pesquería.

En la última *costera* de la almadrabetta, conversaciones recientes con el *arráez* revelaron la noticia de que hubieron capturas de atún rojo de manera accidental tras décadas de sequía en la ciudad. A pesar de los daños que ocasionó en la almadrabetta, arte no preparado para la captura de esta especie sino de pequeños túnidos, es sin duda una buena noticia, quizás consecuencia de la puesta en marcha de un Plan de Recuperación¹⁵ exitoso que sin embargo no ha trascendido en la asignación de posibilidades de pesca para la flota de Ceuta. Antes de la nueva campaña de pesca en 2021 el armador parece expedirá otra vez su solicitud para poder declarar estas capturas fortuitas de atún rojo. Indicar además que cuando la almadrabetta captura accidentalmente otras especies sensibles, como son las tortugas marinas sin interés comercial, pone a disposición del CECAM¹⁶ los individuos capturados para su recuperación según el arreglo al que han llegado entre ambas entidades.

Por último, para describir el sector pesquero es necesario conocer la estructura de gobernanza del sector, de acuerdo al Estatuto de la Ciudad Autónoma. Ceuta asume¹⁷ competencias de marisqueo y acuicultura en 1997, y desde entonces tiene que hacer cumplir sus obligaciones tales como: (i) otorgar concesiones¹⁸ de acuerdo con la legislación básica del Estado (ii) otorgar autorizaciones para la explotación de algas, moluscos y crustáceos, establecimientos marisqueros y de cultivos marinos y (iii) declarar zonas de interés marisquero y de cultivos marinos.

Por el momento Ceuta no ha asumido las competencias en cuanto a la ordenación del sector pesquero, tampoco lo concerniente a la actividad extractiva independientemente de donde ésta se realice, como sí han hecho las Comunidades Autónomas. En cambio sí asume competencias básicas en Sanidad e Higiene y comercio interior, menester que incluye los controles dirigidos a los productos de la pesca.

Ceuta dispone del Consejo Asesor de Acuicultura, Pesca y Marisqueo¹⁹, un órgano consultivo de la Ciudad que depende de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y que regula el ámbito de la pesca, al no tener competencias directas en la ordenación de la actividad en materia de pesca. El Consejo colabora y apoya a la Cofradía de pescadores,

15 <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/planes-de-gestion-y-recuperacion-de-especies/plan-de-recuperacion-plurianual-para-el-atun-rojo-del-atlantico-este-y-mediterraneo/>

16 <https://es-es.facebook.com/CECAMCEUTA>

17 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-718

18 Como ejemplo de aplicación en la práctica <https://ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1618-febrero/14926-bocce-5966-18-02-2020?Itemid=0>

19 <https://www.ceuta.es/ceuta/la-institucion/normativa/46-paginas/paginas/normativa/121-reglamento-del-consejo-asesor-de-acuicultura-pesca-y-marisqueo-de-13-de-septiembre-de-2002>

lo preside la Consejera de Economía, Hacienda y Administraciones públicas y el Director de Medioambiente.

La Ciudad dispone además de Procesa, instrumento específico de promoción donde se apoya al sector empresarial, incluido el sector pesquero. Es además el órgano encargado de la gestión de las iniciativas cofinanciadas por Fondos Estructurales de la UE de aplicación en la Ciudad. Tal y como dice su página web, Procesa *gestiona los Programas Operativos FEDER²⁰ y FSE²¹ para Ceuta, desde hace más de 20 años en calidad de Entidad Delegada de la Ciudad Autónoma de Ceuta para tales funciones, así como diversos programas e iniciativas comunitarias y los Fondos de Cohesión.*

Diversificación

Los caladeros de la flota de Ceuta están muy limitados en el espacio. Tradicionalmente las buenas relaciones vecinales permitían cierto solapamiento de los caladeros para las flotas a un lado y otro de una frontera marítima delimitada por medio de acuerdos informales, arreglos que se han ido complicando en los últimos tiempos. Es por ello importante que la flota de Ceuta, sin prescindir del objetivo de recuperar sus caladeros, diversifique su actividad de manera que pueda subsistir esperando tiempos mejores. Diversificación sí, ¿pero a qué rumbo?

Existen diferentes áreas con potencial de diversificación: por un lado actividades relacionadas con la pesca turismo y del turismo pesquero o marinero estas actividades también encajan dentro de la economía azul y van alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, por otro lado la promoción de actividades que signifiquen un papel activo en roles de índole marítima de la economía azul, por ejemplo en actividades con claro potencial en la ciudad como son la observación de cetáceos²², las actividades subacuáticas y el área de cultivos marinos. También en áreas más puntuales donde se apreciará la experiencia de los marineros, por ejemplo con el objeto de afrontar el problema del alga invasora *Rugulopterix okamurae* que afecta ya irremediabilmente el litoral ceutí.

A continuación se analizará más en detalle las posibilidades que ofrece Ceuta al respecto del turismo y el sector de la pesca.

- Pesca-turismo y turismo pesquero o marinero

La pesca artesanal es una actividad que trasciende de lo meramente económico con un contexto social que históricamente siempre fue un elemento clave en el desarrollo de las zonas costeras como Ceuta. Además la pesca artesanal ha venido aportando a lo largo de los años importantes valores medioambientales, culturales y paisajísticos, de manera que ha sido un reclamo añadido allí donde acudían turistas buscando otros valores en el mismo destino. Esto es de aprovechar en lugares apetitosos al turista como puede ser nuestra ciudad. Como indica el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)

20 Fondo Europeo de Desarrollo Regional

21 Fondo Social Europeo

22 Sector con algunos buenos ejemplos de emprendeduría en la ciudad <https://elfarodeceuta.es/burbujas-buceo-avistamiento-cetaceos/>

en su web corporativa²³, *las iniciativas turísticas vinculadas directamente con la actividad pesquera se plantean como interesantes posibilidades de diversificación para las zonas litorales tradicionalmente dependientes de la pesca.*

Para que las actividades vinculadas a la pesca se puedan diversificar entrando de lleno en otros sectores como la navegación y el turismo necesitan de una base legal. La actual Ley²⁴ 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, en particular el capítulo IV, se modificó en 2014 (en 2019 en particular la pesca turismo) para que quienes quieran emprender actividades de turismo pesquero o marinero y pesca-turismo puedan proceder con las máximas garantías. Sólo Cataluña, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana y Canarias han desarrollado normativa autonómica, también desde el pasado 31 de marzo en Andalucía, quedando el resto de actividades realizadas en autonomías bajo el marco jurídico estatal. Las definiciones de las actividades que hoy por hoy podrían aplicarse en Ceuta son las siguientes:

Turismo pesquero o marinero: actividad desarrollada por los colectivos de profesionales del mar, mediante contraprestación económica, orientada a la valorización y difusión de las actividades y productos del medio marino, así como de las costumbres, tradiciones, patrimonio y cultura marinera, que por ello trasciende la mera actividad extractiva y comercial.

Pesca-turismo: tipo de actividad de turismo pesquero o marinero desarrollada a bordo de embarcaciones pesqueras por parte de profesionales del sector, mediante contraprestación económica, que tiene por objeto la valorización y difusión de su trabajo en el medio marino, en la que los turistas embarcados no podrán ejercer la actividad pesquera.

Ceuta tiene un entorno privilegiado que junto con su variado patrimonio natural, cultural y gastronómico hacen de la ciudad un destino turístico notable. Sin embargo, salvo alguna excepción no hay operadores económicos que transmiten el patrimonio pesquero y/o marinero de la ciudad, siendo un valor que merece la pena aprovecharlo. Las pocas embarcaciones pesqueras activas podrían dotarse de un ingreso estable y complementario a los propios de su actividad, permitiendo el acceso a sus barcos, a sus caladeros y a los pertrechos donde *arranchan* las artes, también a los lugares de venta como la Lonja de Pescadores. El mayor potencial puede ser la visita a la almadrabeta en cualquier momento en el que esté calada, con especial énfasis los días de *virada* del arte o *levantá*. Ceuta goza de buenas instalaciones portuarias con buenos accesos, asunto crucial para el desarrollo de actividades de pesca-turismo y turismo pesquero y marinero.

La promoción de estas actividades en España se ha apoyado en financiación pública durante los últimos años²⁵, en especial el Fondo Europeo Marítimo y Pesquero (FEMP), con la idea de evitar la *desaparición de muchas comunidades costeras e interiores dependientes de la pesca, proporcionando valor a las actividades pesqueras y relacionadas con la pesca*. Otras fuentes de apoyo financiero son las ayudas destinadas al turismo y al emprendimiento de negocios en las actividades marítimas.

23 <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/diversificacion/turismo.aspx>

24 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-6008>

25 Ver un resumen disponible en un estudio del MAPA que recopila información hasta 2017 titulado *Diagnóstico estratégico de la actividad de Pesca-turismo en España*. [https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/diversificacion/Diagnostico%20Pesca-turismo%20en%20Espa%C3%B1a%20\(UPM\)_tcm30-286139.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/diversificacion/Diagnostico%20Pesca-turismo%20en%20Espa%C3%B1a%20(UPM)_tcm30-286139.pdf)

En Ceuta no han habido ayudas destinadas a la diversificación del sector pesquero, siendo testimonial las ayudas de apoyo a la actividad del sector invocando el FEMP o a su predecesor el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP). Para corregir esta tendencia, en concreto el apoyo a las actividades de diversificación, podría seguirse el ejemplo utilizado en otras comunidades autónomas, que han sabido canalizar las ideas a través de instrumentos de dinamización sobre el terreno, los denominados Grupos de Acción Local de Pesca (GALP), diseñados para el desarrollo sostenible de las zonas de pesca. Así las prioridades del denominado Eje 4 del FEMP pretenden *financiar medidas que promuevan una diversificación económica, en particular, en sectores, como el turismo y ocio, la restauración, etc* medidas que provienen de las propuestas de proyectos procedentes de los GALP. En el siguiente apartado se abordará con más detalle este instrumento financiero, que en un futuro próximo se llamará FEMPA, incorporando en el acrónimo la A de acuicultura²⁶, por su interés y enorme potencial en Ceuta.

A continuación un buen caso como ejemplo a nivel nacional. Podría seguirse en particular el ejemplo de buenas experiencias en las provincias cercanas como el caso de la empresa Turismo Marinero en Estepona, Málaga. Esta empresa es pionera en el sector, comenzó hace más de ocho años, es decir con los primeros pasos de la diversificación de la pesca hacia el turismo, en puertos de tradición pesquera a lo largo de la Costa en Málaga. Hoy en día es *una iniciativa empresarial innovadora de éxito, llevada por un equipo de tripulantes profesionales del ámbito turístico, de gestión de calidad, que empezó trabajando con una pareja de pescadores.*

Pero la empresa no sólo provee de estos servicios a la sociedad sino que además ofrece un atractivo paquete de formación para transferir conocimiento de su modelo de Turismo Marinero de manera inclusiva. Tras años de experiencias, la empresa Turismo Marinero puede desarrollar tareas de asesoramiento como consultoría especializada. Además, los contactos realizados con la empresa confirman un gran conocimiento de la realidad pesquera de Ceuta, por lo que es un activo al alcance digno de aprovechar para establecer una hoja de ruta de apoyo a este tipo de actividades: estrategia, objetivos y alcance de las actividades, permisos necesarios de los sectores implicados, necesidades de formación de personal, operativa de gestión empresarial, marketing y promoción...etc.

- Un Grupo de Acción Local de Pesca en Ceuta

Hace unos años hubo contactos en Procesa planteando la posibilidad de crear una Organización de Productores de pesca, figura jurídica perteneciente a la Organización Común de Mercados Pesqueros, con el ánimo de asimilar la gestión y ordenación del sector en Ceuta a la Política Pesquera Común de la UE. No cuajó la idea, tampoco la constitución de un GALP en otro orden de cosas, instrumento que se basa en la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones. Estos grupos cuentan con la posibilidad de financiar proyectos haciéndoles responsables no solo de la utilización correcta de los recursos sino también de la consecución de los objetivos perseguidos. Todo ello haciendo partícipes desde el primer momento a los agentes locales en la planificación de una estrategia y en su posterior gestión en forma de proyectos.

La idea de dinamizar desde la base para el fomento sectorial continúa en desarrollo en el nuevo programa de financiación que se aplicará en el nuevo FEMPA. De hecho, se ha

²⁶ Programa con la estructura ya acordada por el Consejo de la UE y cuya publicación se prevé en abril 2021

extendido el concepto alcanzando a todos los sectores marítimos mediante la inmediata creación de *Espacios de Conocimiento de la Economía Azul*, como parte de la Estrategia de crecimiento en las actividades marítimas que desarrolla el MAPA. En este artículo se hace hincapié principalmente en los GALP, dada la cercanía a los sectores de pesca y acuicultura, aunque todo lo dicho igualmente podría aplicarse para este otro novedoso instrumento por su enorme potencial de aplicación en la ciudad de Ceuta²⁷.

Hacer persistentes las economías de las comunidades a corto plazo y conseguir que sean resistentes a los cambios de efecto prolongado -como los que produce la actual pandemia Covid-19- requiere contar con nuevos planteamientos que aporten soluciones innovadoras a la manera tradicional de imposición de políticas desde arriba. Así los GALP se constituyen en un instrumento de co-gestión de las comunidades costeras locales, que lleva funcionando fructíferamente en toda Europa desde hace más de dos décadas, donde personas de los sectores implicados en la zona se reúnen, discuten y acuerdan proyectos en base a criterios que persiguen los objetivos plasmados en las estrategias prioritarias del grupo. La responsabilidad de aprobar los proyectos recae en la Autoridad Intermedia de Gestión, a saber los Servicios de Estructuras de las Consejerías de Pesca de las Comunidades Autónomas, salvo aquellos proyectos de carácter estatal que abordan objetivos más allá del ámbito geográfico autonómico.

Un buen proyecto de un GALP debería dar respuesta a una necesidad real local, aprovechando los recursos humanos y naturales locales, y ha de suponer un cambio positivo, por ejemplo para la economía local y el medio ambiente. El proyecto ha de realizar un uso óptimo de los fondos que justifique la inversión pública, complementando otros proyectos locales, creando sinergias y contribuyendo a lograr una mayor amplitud de miras respecto a la zona.

Hay pues tres variables que rigen la lógica de funcionamiento de un GALP: la estrategia, con sus objetivos prioritarios, la zona o área de influencia y la red de personas que constituyen las comunidades locales. Cabe preguntarse por qué no se vio a Ceuta como un buen candidato para constituir un grupo, quizá siendo su zona o área de influencia muy limitada²⁸, cuando un GALP tipo tiene normalmente alcance en varias comarcas. Sucede que las circunstancias ahora en plena pandemia Covid-19 son diferentes y al tiempo acuciantes, con retos en la ciudad solo comparables a los que tiene Melilla. Al tener ambos territorios la frontera cerrada, por decisión unilateral del Reino de Marruecos más allá de la situación a la que nos lleva la pandemia, las dificultades a las que se enfrentan las comunidades costeras de ambos territorios son bien parecidas.

Mediante una única Autoridad Intermedia de Gestión que podría ser la Secretaría General de Pesca Marítima del MAPA, las ciudades de Ceuta y Melilla podrían dotarse de una Estrategia similar de desarrollo local participativo, encarando los retos actuales con los recogidos en el Pacto Verde europeo, que son coherentes con los del FEMPA,

27 La definición y desarrollo de los *Espacios de Conocimiento* está aún en marcha aunque su publicación parece inminente. Sin embargo, al cierre de la edición de este artículo, se ha podido constatar que Ceuta y Melilla serán de momento los únicos territorios costeros españoles que no gozarán de este instrumento, siguiendo probablemente un camino parecido al que sucedió a la implantación de los GALP por todo el litoral. La situación es si cabe más grave, pues condena a las dos ciudades autónomas a un crecimiento azul de segunda, afectando de lleno a otros sectores marítimos más allá de la pesca y acuicultura.

28 Hubo también contactos para la inclusión de Ceuta en el alcance geográfico de los GALP del otro lado del Estrecho en Cádiz, pero al tratarse de dos Autoridades Intermedias de Gestión autonómicas distintas tampoco fue de ayuda

mediante una serie de objetivos prioritarios para guiar a los componentes del GALP a su consecución mediante la financiación de proyectos.

Así, los proyectos²⁹ deberán ser preferentemente de carácter productivo, esto es que persigan el desarrollo económico de las comunidades locales especialmente mediante la creación de empleo, pero también de carácter cultural y/o académico (por ejemplo queda pendiente una revisión rigurosa del papel de la mujer en la pesca en Ceuta, en especial en la antaño importante industria de transformación del pescado). Son pues de plena cabida proyectos que aborden las ideas mencionadas más arriba, en una mesa de debate de un GALP en Ceuta.

Medidas propuestas y pasos para dar

Como conclusión y para al menos garantizar el mantenimiento de la actividad pesquera tal y como se conoce hoy y contribuir a paliar la situación de abandono de la actividad, la dificultad de relevo generacional, y para apostar por la generación de nueva fuentes económicas ligadas a la economía azul y al desarrollo sostenible, se recomiendan las siguientes acciones o medidas de apoyo:

- => Constitución de un Grupo de Acción Local en Pesca mediante financiación FEMPA
- => Fomentar las relaciones de buena vecindad con el país vecino, de manera que puedan emplearse recíprocamente tanto caladeros como subastas a conveniencia de las empresas mediante acuerdos privados
- => Que la Ciudad encargue un estudio al IEO de la situación de la población de bonito en el Estrecho de Gibraltar y Mar de Alborán
- => Que la Ciudad avale la solicitud de una autorización de capturas accidentales de atún rojo a la almadrabetta en Ceuta
- => Que la Ciudad contrate un servicio de consultoría especializado para la puesta en marcha de actividades de Turismo marinero y Pesca-Turismo en Ceuta
- => Reforzamiento de las estructuras de Gobernanza, con la asunción de competencias de Ordenación de Pesca por parte de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en especial el Consejo Asesor de Acuicultura, Pesca y Marisqueo

De todas las medidas el primer paso a realizar es la comunicación expresa por parte de la Presidencia de la Ciudad Autónoma con el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación solicitando la constitución de un GALP de acuerdo a las condiciones y justificaciones aportadas. Esta solicitud lleva implícitamente expresa la creación de una Estrategia, que engloba de uno u otro modo al resto de medidas.

29 La red española de Grupos de Acción Local del sector pesquero destaca los proyectos financiados <https://regp.pesca.mapama.es/> A nivel UE es la red FARNET la que engloba los proyectos financiados <http://www.farnet.eu/>

La solicitud debe realizarse desde la Presidencia de la Ciudad Autónoma al MAPA, en particular a la Red Española de Grupos de Pesca, dependiente de la Subdirección General de Sostenibilidad Económica y Asuntos Sociales del siguiente Departamento:

Juan Ignacio Gandarias Serrano
Director General de Ordenación Pesquera y Acuicultura
depesmar@mapa.es

La solicitud debería realizarse con la mayor premura posible de manera que pueda incluirse en la primera programación del fondo FEMPA³⁰ que presente España a la CE a finales del 1er semestre de 2021, en concreto en el capítulo que cubra la Prioridad 3: *Favorecer el crecimiento de la economía azul y apoyar el desarrollo de las Comunidades Locales de la Pesca y Acuicultura (Grupos de Acción Local y Estrategias del Grupo)*.

Por último y comoquiera que el futuro GALP trasciende en su área o zona a nuestra ciudad, deberían también iniciarse los contactos pertinentes con la Ciudad Autónoma de Melilla quizás como paso previo a la solicitud al MAPA, y actuar coordinadamente para que la solicitud sea conjunta.

LA ACUICULTURA

En Ceuta la acuicultura no ha tenido suerte. Son varios los proyectos de empresas que no prosperaron sea cual sea el producto que querían proveer a la sociedad como doradas, mejillones... y todo por razones muy variadas que por su complejidad no se abordarán aquí. Sin embargo, el sector de la acuicultura continúa en alza no solo en España y en la UE sino en todo el mundo, ya que supone un necesario complemento de proteínas en la dieta al aportado por los productos de la pesca. Si ambas actividades se desarrollan de forma sostenible tienen un futuro garantizado. Así se ha leído en las instituciones europeas donde como ya se ha indicado se ha introducido en el acrónimo del FEMP la A de acuicultura, de cara al próximo periodo de financiación 2021-2027 como un claro activo de la economía azul para el desarrollo económico y la creación de empleo sostenible en las zonas costeras.

En este apartado se abordará el potencial de la acuicultura en Ceuta en el futuro, tomando como partida posibles incentivos para que los empresarios del sector se establezcan en la ciudad, bien sea por la proximidad a mercados menos explotados o de nuevos productos, bien por otros de diversa índole, como los de naturaleza fiscal o de eficiencia energética.

La acuicultura y su potencial en Ceuta

Al contrario que en pesca, como ya se ha dicho, la Ciudad Autónoma asume competencias en materia de acuicultura y marisqueo de acuerdo a su Estatuto de Autonomía

30 No es óbice decir que con el objeto de apoyar los proyectos e ideas aquí mencionados la Ciudad puede utilizar otros programas de financiación al alcance, mediante los programas que Procesa gestiona directamente como FSE y FEDER, o también apoyando a la innovación de PYMES mediante financiación en cascada del programa H2o2o. Dada las especificidades de Ceuta como una de las fronteras de la UE otro área a explorar es el programa INTERREG y financiación de la Política de Vecindad, aunque, sin duda, para la creación de un GALP y gestión de proyectos que de aquí provengan el programa a utilizar es el FEMPA.

mediante el Real Decreto³¹ 2503/1996, de 5 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta. El fomento de la acuicultura como actividad sostenible es por tanto competencia exclusiva de la Ciudad. Conviene pasar página, aprender de los errores del pasado y mirar hacia el futuro.

Los establecimientos de acuicultura se diseñan según las necesidades de las especies producidas y han de adaptarse a las condiciones del medio físico. De esta manera, se distinguen establecimientos en el mar, como son jaulas o viveros, bateas y “long-lines”, o establecimientos en tierra tanto con agua salada como dulce, también en esteros e intermareal. En Ceuta son conocidas las experiencias que no prosperaron para con cultivo de mejillones en bateas y de doradas en viveros.

Es conveniente remarcar una diferencia fundamental entre las actividades de la acuicultura respecto a las actividades pesqueras. La acuicultura es una actividad empresarial que surgiría prácticamente de la nada³² en Ceuta, al contrario de las actividades pesqueras cuyo sector se pretende conservar y restablecer mediante medidas de diversificación. Con ello cualquier iniciativa empresarial en acuicultura ha de venir acompañada de un riguroso plan de negocio y de un plan de comercialización, que informe debidamente del devenir de la empresa en el corto y medio plazo. Estos requisitos son propios del mundo empresarial, también obligados en el caso de que los proyectos gocen de ayudas al emprendimiento.

Las iniciativas futuras que se presenten, sobre todo aquellas que supongan la ocupación del dominio público-terrestre, de acuerdo con las competencias de la Ciudad, deberán contar con una serie de autorizaciones³³ e informes previos que dadas las características de la actividad requieren la intervención de varias administraciones y departamentos. Esto es así tanto a nivel estatal como autonómico. De este modo se requiere informe y/o han de ser consultados, a saber, el Ministerio de Fomento -la Capitanía Marítima, la Demarcación de Costas y la Autoridad Portuaria de Ceuta; el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación -Dirección General de Estructuras y Mercados Pesqueros; y el Ministerio de Medio Ambiente -Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar. A nivel autonómico, a saber, la Consejería de Medio Ambiente -OBIMASA; la Consejería de Sanidad; y la Consejería de Turismo.

Esta maraña administrativa es sin duda poco atractiva para el empresario, pero son pasos necesarios de obligado cumplimiento para garantizar que la actividad se va a desarrollar de manera sostenible. Cabe preguntarse qué incentivos se pueden encontrar para igualmente convencer a las empresas acuícolas a invertir y establecerse en Ceuta.

31 Ibid 18

32 Actualmente hay una iniciativa en marcha en la Bahía sur para la *siembra, crianza y desarrollo de la semilla del mejillón, mediante la instalación de 2 bateas* en función de las condiciones establecidas en la autorización y la concesión de ocupación de dominio público marítimo-terrestre que la Ciudad Autónoma le otorgó en 2020 a la empresa emprendedora. Este proyecto está aún por despegar pues esa autorización no contempla la comercialización y consumo del producto, ya que *se trata de un proyecto experimental, cuyo fin es obtener información sobre crecimiento, engorde y producción de mejillones*. Los detalles de la autorización están disponibles en la web <https://ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1618-febrero/14926-bocce-5966-18-02-2020?Itemid=0>

33 Y de seguimiento de la producción el caso de cultivo de bivalvos, donde los criaderos deben estar listados en la Orden APA/524/2019, de 26 de abril, por la que se publican las nuevas relaciones de zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos en el litoral español <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/04/26/apa524>

Por un lado, la forma de incentivar fiscalmente y otros beneficios al empresariado es conocida en la Ciudad por buenas y recientes experiencias en otros sectores³⁴. No es óbice decir que, igualmente se pueden repetir los pasos para captar la atención del empresariado de cultivos, de manera que pueda resultar conveniente en el balance financiero de la empresa la exención de determinados impuestos y otras ventajas tanto fiscales como por medio de bonificaciones aplicables a las plantillas de trabajadores. Pero no hay mejor manera para incidir en el mercado que identificar nichos con productos nuevos o cuya demanda esté al alza. Este puede ser el caso de las algas cuyo cultivo está en boga y actualmente promovido por la CE.

El cultivo de algas

La UE identifica a las algas como una fuente de proteínas alternativa³⁵ con un papel esencial para contribuir al cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo³⁶, que pretende a *grosso modo* lograr que la economía en la UE sea sostenible, contribuyendo de este modo a revertir los actuales retos climáticos y ambientales en oportunidades. En concreto, el potencial de las algas en la acuicultura se incluye en las Estrategias europeas que se han diseñado para afrontar estos retos, como son la Estrategia de la Granja a la Mesa³⁷ y la denominada Estrategia en Bioeconomía³⁸. Con especial foco en el cultivo y en la recolección de algas salvajes, la Hoja de Ruta del Foro en Bioeconomía publicado en diciembre de 2019³⁹ establece en distintas escalas temporales los pasos a dar para situar a la industria de las algas en la UE (tanto microalgas como macroalgas) a la altura de los operadores económicos asiáticos que hoy por hoy dominan el mercado mundial.

La agenda está en desarrollo, de hecho estableciéndose aún los grupos de trabajo e identificando a los interesados a nivel europeo mediante varios proyectos e iniciativas⁴⁰. Pero el objetivo está claramente marcado y no debería perderse de vista con miras a explorar el posible potencial de Ceuta en este negocio, activo importante de la economía azul. Esto podría decidirse estratégicamente en un marco más amplio y multi-sectorial.

Deberían revisarse los trabajos realizados o en marcha⁴¹ por Centros de Investigación y Universidades próximas a Ceuta encarando el grave problema del alga invasora asiática *Rugulopterix okamurae* en el Estrecho de Gibraltar, así como contactar con los operadores económicos y empresas en la península que puedan ver aquí una oportunidad. Así, se puede empezar explorando los resultados de las discusiones y el canal de partici-

34 https://igamingceuta.com/wp-content/uploads/2019/05/Dossier-incentivos-fiscales-Ceuta_espan%CC%83ol-VF.pdf

35 Y de vitaminas, minerales... con aplicación en otras industrias como la cosmética, farmacología.. es decir más allá de la alimentación humana y del aprovechamiento en la ganadería, agricultura, acuicultura... etc

36 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

37 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_es

38 https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/bioeconomy/bioeconomy-strategy_en

39 <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/en/node/4448>

40 Como ejemplo de asociacionismo y creación de lobbies, <https://www.seaweedeurope.com/>

41 Por ejemplo, un estudio del Campus CEIMAR cofinanciado por la Fundación Biodiversidad, Organismo Intermedio de Gestión responsable de garantizar la gestión y ejecución del Programa Operativo del FEMP <https://campusdelmar.com/el-equipo-de-investigacion-de-maria-altamirano-lidera-un-estudio-para-prevenir-y-controlar-la-expansion-del-alga-asiatica/>, destacando también el papel activo de consultorías especializadas como ESGEMAR <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fevo.2021.639161/full>

pantes abierto al efecto -donde convergen academia, industria e instituciones, estando OBIMASA presente- fruto en parte de las cuales se ha obtenido recientemente un Plan de trabajo⁴² en la Junta de Andalucía para afrontar el enorme reto ambiental y de gestión. Sea o no factible y/o conveniente darle uso⁴³ a este alga invasora, circunstancia aún por determinar, estos expertos seguro pueden aportar información e ideas sobre el potencial de Ceuta como área de cultivo de macroalgas en el litoral, y quizá la predisposición de alguna empresa para iniciar un proyecto tutelado.

Por otro lado, es conocido que uno de los factores limitantes en Ceuta para el desarrollo de la Economía Azul es el espacio marítimo, cuya ordenación se dificulta además por la falta de claridad en la delimitación de sus aguas jurisdiccionales⁴⁴. En concreto para la acuicultura *offshore* dependerá obviamente de la envergadura de los proyectos y es por tanto mejor considerar esta variable como un factor limitante, que no excluyente, para incentivar el desarrollo de la actividad.

Obviamente la ubicación exacta de las instalaciones dependerá de la idoneidad del emplazamiento con respecto a las especies a cultivar y de las condiciones oceanográficas que dirigen la ecuación: corrientes, oleaje, salinidad, transparencia.. etc, así como de la naturaleza jurídico-ambiental del área en concreto. Todo ello se contemplaría en los estudios previos al inicio de la actividad tanto de impacto ambiental como de viabilidad técnica y empresarial, y en particular su encaje en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima⁴⁵ (PNIEC) que recoge las medias y herramientas necesarias para poner en marcha la transición ecológica recogida en el proyecto de ley al efecto que recientemente superó su tramitación en el Congreso⁴⁶. Es necesario reincidir en lo necesario de realizar un estudio técnico jurídico de viabilidad previo al inicio de las actividades, necesidad como se dijo estratégica. No obstante, esto no debería entenderse como inmovilismo respecto a la identificación y fomento de este sector en Ceuta.

En este artículo se pretende hacer una reflexión en cuanto a la idoneidad de la posible ubicación de la instalación de un proyecto de acuicultura *offshore*, resueltos los aspectos del párrafo anterior, al respecto de la más que probable conexión a un cable eléctrico del territorio de Ceuta con la península⁴⁷. De hecho esta circunstancia podría

42 <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnnexto id=20403c911e6a8710VgnVCM100000341de50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eac RCRD>

43 El uso como abono y, al parecer, en cosmética está ya citado <https://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/ifapa/web/noticias/investigadores-del-ifapa-iniciaran-en-abril-la-validacion-del-alga-asiatica-como> aunque su conveniencia o no también esta en entredicho https://www.eldiario.es/andalucia/sostenibilidad/rugulopteryx-okamurae-alga-invasora-llego-polizon-amenaza-mediterraneo_1_7397538.html

44 Las dificultades y posibles soluciones en este área han sido recientemente publicadas en una ponencia organizada por el IEC presentadas por el profesor de la Universidad de Sevilla Juan Luis Suarez de Vivero <https://titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/Ceuta.pdf>

45 <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.aspx>

46 Normativa que parece ser trasciende a nivel de detalle en las concesiones administrativas para la ocupación e instalación de estructuras en el dominio público marítimo <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transicion-ecologica/Paginas/2021/080421-ribera.aspx>

47 Con todas las reservas, solo a tenor de lo acaecido en prensa, sin menoscabo de posibles actuaciones por parte de la Ciudad Autónoma, ENDESA.. etc respecto a futuras inversiones, por ejemplo, vía manifestaciones de interés del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

dar juego a iniciativas mixtas en la economía azul, conllevando la instalación en Ceuta de empresarios en cultivos marinos cuyos sistemas se integren y actúen combinadamente con las denominadas renovables marinas.

Energías renovables marinas y la acuicultura

Las sinergias entre la acuicultura *offshore*, que conlleva el emplazamiento de plataformas con los viveros y con materiales auxiliares, y las energías renovables marinas están en desarrollo por diversos motivos. Por un lado hay una demanda constante de ocupación del espacio marítimo, circunstancia limitante antes aludida sobre Ceuta, a los efectos una *isla* donde el espacio en tierra es limitado. La optimización y el mejor uso (*multiple use of space* o MUS⁴⁸) del espacio marítimo está siempre en el debate de planificación litoral.

El aprovechamiento de características en común de actividades como la acuicultura, la producción de energía, el transporte marítimo, la actividad pesquera, el turismo, *ie*, gran parte de los integrantes de la Economía Azul ofrecen ventanas de apoyo mutuo, como por ejemplo la operación y el mantenimiento para disminuir los costes operativos. Se hace necesario una planificación espacial marina (*maritime spatial planning* o MSP) que aúne los intereses de ambas actividades.

El desarrollo de soluciones integrales aunando en una plataforma flotante diferentes tipos de energía renovables (básicamente la eólica, la solar fotovoltaica y la proveniente de las olas) junto a sistemas de almacenamiento energético, y por último servicios de apoyo a la acuicultura *offshore*, es una idea que ya está en marcha en las Islas Canarias⁴⁹, territorio que dispone de un fabuloso banco de pruebas de proyectos de ingeniería oceanográfica, la Plataforma Oceánica de Canarias, PLOCAN⁵⁰.

La Universidad de Las Palmas de Gran Canaria hace tiempo que supo identificar el potencial de disponer de un espacio marino de 23 Km² reservado para el testeo de iniciativas de ingeniería oceanográfica de envergadura, siendo uno de los pocos espacios habilitados para ello en Europa⁵¹. De este modo, mediante cofinanciación vía el fondo FEDER, el Gobierno De Canarias junto al Ministerio de Educación y Ciencia, viene desde 2008⁵² facilitando la prueba de prototipos de aerogeneradores tanto anclados como flotantes, sistemas de reparación y mantenimiento⁵³ en el lugar de emplazamiento, así como pruebas de otros sistemas de aprovechamiento energético de oleaje y corrientes. Es más, PLOCAN está en plena expansión y proyecta⁵⁴ una ampliación de sus redes eléctricas marinas mediante la instalación de dos cables más submarinos para aprovechar mejor las

<https://elfarodeceuta.es/conexion-electrica-andalucia-reducira-cortes/>

48 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032119300589>

49 <https://musica-project.eu/>

50 <https://www.plocan.eu/en/>

51 En España solo existe además una plataforma parecida en el País Vasco

52 <https://www.boe.es/boe/dias/2008/04/05/pdfs/A18902-18908.pdf>

53 <https://www.esteyco.com/en/esteyco-lleva-a-cabo-el-proyecto-atoms-en-gran-canaria-gracias-a-la-financiacion-del-european-maritime-and-fisberies-funding-emff-de-la-comision-europea/>

54 <https://www.laprovincia.es/telde/2021/03/19/plocan-proyecta-cables-electricos-trasladar-43553517.html>

energías alternativas, siempre acompañado de nueva financiación comunitaria, en este caso en el Mecanismos de recuperación asociado a la pandemia.

Pues bien, pensando por un lado en las características oceanográficas y de clima marítimo de las aguas de Ceuta, con notables condiciones de viento y corrientes constante a lo largo de todo el año, cabría pues pensar en el aprovechamiento de esta energía en consenso con instalaciones de acuicultura; y por otro, en el proyecto de instalación del cable de conexión eléctrica con la península ya mencionado, y en particular en el debate que se cree está aún en curso sobre el futuro emplazamiento⁵⁵ de la subestación energética y conexión del cable eléctrico, ya da una buena idea de la idoneidad del área para la instalación de esas plataformas integradas entre acuicultura y renovables.

La entrada por levante del cable submarino en la Bahía sur de Ceuta querría decir que el mismo rodease toda la península del Hacho, aguas fuera del área de los Isleros y Punta Almina. Lo ideal sería hacerlo con la suficiente distancia a costa para asegurar que el emplazamiento queda fuera del LIC “Zona marítimo terrestre del Monte Hacho”, notable representación de la Red Natura 2000 estandarte de la política ambiental de la UE en la Ciudad, aunque por dentro de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta⁵⁶.

De este modo se puede pensar en la instalación de aerogeneradores, idealmente flotantes⁵⁷, sin que en principio se vean afectadas las rutas de aves migratorias que cruzan el Estrecho, uno de los argumentos que fundamentan la declaración de espacios protegidos en la ciudad. De este modo, y si un proyecto de acuicultura -por ejemplo, enfocado al cultivo de determinados tipos de macroalgas creciendo en *longlines* de manera controlada, o a la cría de bivalvos como ostras en estantes sumergidos o al engorde de peces en viveros- hubiera mostrado viabilidad ambiental y técnica suficiente, podría funcionar en combinación con fuentes de energía marinas para alimentar las necesidades eléctricas de la instalación, donde el sobrante o demanda de energía circulará a través del cable. El proyecto podría también basarse en otras renovables, como corrientes o solar fotovoltaica. En especial, el aprovechamiento de la energía de las fuertes corrientes de la zona podría ser digno de estudio.

La integración del aprovechamiento de las energías renovables marinas en plataformas de acuicultura no es una idea pionera sino bien proyectada en otros lugares del mundo⁵⁸. Lo que sí podría ser novedoso es su aplicación en Ceuta, al hilo de las sugerencias que en su día mostraban a la ciudad como un laboratorio de pruebas para la energía

55 Sin haber tenido acceso al pliego técnico, parece está ya acordado que la subestación se situará al lado del emplazamiento de las instalaciones de Endesa y que la entrada del cable submarino será por la Playa del Chorrillo en la Bahía sur de Ceuta

56 Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-439#dd>

57 Por ejemplo como los que la empresa *EnerOcean SL* prueba en PLOCAN https://www.youtube.com/watch?v=wa71xt_5rbA

58 Por su interés divulgativo, en este enlace se accede a un video donde se muestra la promoción institucional del cultivo de macroalgas y otros recursos marinos junto al aprovechamiento de las energías renovables en ciertas áreas de los Estados Unidos <https://www.youtube.com/watch?v=qYnGAAU-05Y>

limpia⁵⁹ que casan exactamente con la economía azul, en este caso en relación con la acuicultura. Nuevamente, todo esto debería ser parte de una estrategia más amplia, y debería contar con el respaldo de las autoridades nacionales una vez que la propuesta provenga como no de las autoridades de la Ciudad.

Medidas propuestas y pasos a dar

Si bien no han habido buenas experiencias, Ceuta puede tener potencial, sobretodo en acuicultura *offshore* en el contexto de la identificación de Ceuta como territorio para el ensayo y desarrollo de energías limpias. Para ello se hacen necesarias dos iniciativas inmediatas, que facilitarían la idoneidad de la ubicación de las instalaciones de la acuicultura y el apoyo explícito a empresas que muestren interés en instalarse en Ceuta.

=> Actualización del Atlas de Clima Marítimo⁶⁰ para Ceuta, vía el Área Funcional del Ministerio de Fomento en la ciudad

=> Que la ciudad encargue un informe para estudiar cómo incentivar el establecimiento de empresas de acuicultura *offshore* con suministro de energías renovables marinas

EL SECTOR DE LA TRANSFORMACIÓN DEL PESCADO

Es bien conocida la importancia que tuvo el sector conservero en Ceuta, a destacar los años 20 del pasado siglo, cuando se generaba la gran empresa almadrabeto-conservera en torno al Golfo de Cádiz⁶¹ y el tejido empresarial de las conservas -sobre todo sardina y atún- *recalaba* de lleno en la ciudad. Así, la flota de cerco de luz con puerto base en Ceuta con sus capturas de sardina, jurel y caballa, junto con las almadrabas y sus capturas de bonito, melva y bacoreta se constituían en los principales proveedores para las fábricas de conservas asentadas en la ciudad.

En pleno despegue de la pesca industrial en España en los 70', la armadora Pesquerías Hispano Africanas SA⁶² (PESCAFRISA) entonces con sede en Ceuta, le encargó al Astillero Hijos de J. Barreras⁶³ la construcción de un atunero congelador. Con la entrada de España en las Comunidades Europeas, PESCAFRISA cambió su domicilio social a Cádiz. Actualmente tiene su sede en Bermeo, donde residen la mayoría de las armadoras de los grandes atuneros congeladores que capturan por todo el mundo el atún en lata consumido en Europa. De igual manera, en 1974 la armadora ALBACORA⁶⁴, quizás el grupo atunero español más importante en la actualidad, se constituía en Ceuta con un

59 Ver el informe encargado a Deloitte por ENDESA en <https://www.endesa.com/content/dam/endesa-com/home/prensa/noticias/documentos/2020/07/descarbonizacion-territorios-no-peninsulares.pdf>

60 https://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos_en_linea/publicaciones_y_estudios/publicaciones/AtlasClimaMaritimo/AtlasClimaMaritimo.pdf

61 Rios Jimenez, S 1999, 2005

62 La empresa se había constituido ya en 1965, inicialmente dedicada al arrastre con un arrastrero congelador (el Mar de Hielo). Tras reconvertir la empresa hacia el atún, construyeron su primer atunero en 1971 y en 1986 se trasladó al Registro a Cádiz. Comunicación personal de Rafael Uriarte Ayo

63 <http://www.bjbarreras.es/?lang=en>

64 <http://www.albacora.es/es/>

share importante (30%) del empresariado ceutí⁶⁵, desplazándose a Cádiz por la misma razón donde permanece aún su sede.

Aunque el empresariado local mantiene hoy en día alguna relación con el sector atunero ésta es anecdótica⁶⁶, y no queda señal alguna de la actividad e importancia del sector de la transformación del pescado en Ceuta. La fabricación de conservas requiere de una elevada y especializada mano de obra, lo cual junto a las dificultades para la flota de Ceuta para continuar trabajando en los caladeros tradicionales tras la entrada en las Comunidades Europeas, motivó que las conserveras optasen en su día por desplazarse a países con menos costes como Marruecos, igualmente cerca del caladero y por tanto de la materia prima.

La amplitud geográfica de la pesquería del atún es global y ha ido evolucionado junto con el sector procesador, de manera que las mismas empresas conserveras y las plantas de procesado se han ido situando en lugares estratégicos. Clave ha sido también el sector de transporte especializado (buques del tipo *reefers*) generando una compleja red comercial donde la norma es la participación de las atuneras en empresas y plantas de procesado, *integración hacia adelante en la cadena de valor*⁶⁷. La importancia del empresariado español más allá del contexto europeo en este sector es indiscutible. Parece no obstante que a pesar de nuestro pasado en el sector, Ceuta ha quedado fuera de este ecosistema empresarial.

Sin embargo, siendo actualmente Ceuta aún uno de los principales destinos de la industria conservera española⁶⁸, cierto es que para re-exportar las latas de atún a otros territorios extracomunitarios como países africanos cercanos, cabría plantearse por qué no fabricar conservas aquí mismo. Con todas las dificultades de competir con el potencial conservero del continente asiático a nivel global, Ceuta podría ofrecer incentivos a las actuales empresas europeas para el establecimiento de plantas de procesado o de fábricas de conserva en la ciudad, volviendo a reflotar en lo posible esta industria. Los incentivos podrían abarcar toda la red comercial, incentivando por ejemplo las descargas de atún en Ceuta, tanto a la flota de transporte como a los propios atuneros si el caladero no es muy lejano. Pero también incentivando al establecimiento de empresas especializadas en transformar, procesar y enlatar el atún en la ciudad. Este es el escenario con el que se va a trabajar en este artículo argumentado en esos incentivos.

En la actualidad la industria conservera se dota de atún mayoritariamente congelado⁶⁹, ya sea entero o bien fileteado en lomos u otro tipo de semiprocesados, para entrar en la cadena comercial. La importación de atún congelado en la UE, especialmente en lomos, no ha parado de crecer siendo España el principal importador, con el 60%⁷⁰ del

65 Fue una conocida familia en Ceuta quienes participaron en su constitución, junto con armadores bermeanos y conserveros gallegos. Comunicación personal de Rafael Uriarte Ayo

66 <https://www.libertaddigital.com/empresas/compania-europea-de-tunidos-sl/>

67 Una excelente revisión de la flota atunera y el sector conservero español está disponible en Uriarte Ayo, Rafael (2020), La industria atunera española en aguas tropicales: del Atlántico africano a los océanos Índico y Pacífico (1984-2015), Documentos de Trabajo (DT-AEHE) 2012, Asociación Española de Historia Económica. Disponible en : <https://ideas.repec.org/p/abe/dtae/2012.html>

68 ANFACO 2017, Revista Industria Conservera nº122

69 Actualmente es el Océano Pacífico el principal proveedor de la industria conservera de atún

70 Ibid 68

atún importado proveniente de todo el mundo según datos de 2015 destinado a las conserveras españolas.

Pero existe un juego de intereses entre las empresas armadoras atuneras (sector extractivo) y las conserveras (sector transformador). Con el objeto de proteger a las primeras se han de pagar derechos arancelarios cuando se produzca la entrada de atún en el Territorio Aduanero Común (TAC) mediante importaciones. Pero como las conserveras europeas tienen un índice de abastecimiento a la baja quieren a su vez disponer de producto suficiente proveniente de fuera de la UE. Así habitualmente se negocian condiciones beneficiosas para las importaciones provenientes de países con los que la UE tiene firmados Acuerdos Comerciales Preferenciales, así como contingentes, *ie* una limitación de toneladas de las importaciones, libres del pago de aranceles. Todo ello se traduce en un complejo régimen arancelario en el que Ceuta podría tener sus bazas, al tener el territorio la consideración de País Tercero fuera del TAC.

Si una planta procesadora, o una conservera o ambas empresas, idealmente pertenecientes al mismo grupo empresarial se establecieran en Ceuta, por un lado se lograría un primer objetivo que es estar más cerca de uno de los principales mercados de las conserveras como es el Magreb africano. Podría no ser suficiente incentivo dado el importante papel que actualmente ya Ceuta juega como re-exportador de conservas fabricadas en Galicia o en el País Vasco, empresas que asumen con normalidad los gastos de transporte de su producto a los clientes africanos. Pero hay posibilidades en el sector que podrían ir a favor de Ceuta.

La exportación de lomos de atún desde Ceuta como País Tercero a la UE no estaría sometida al pago de los aranceles según lo acordado entre el país proveedor y la UE, que según su categoría oscilan entre el 6% y el 24%⁷¹, sino al que estuviera en su caso en aplicación para el caso de Ceuta previsiblemente más bajo. Las latas de atún fabricadas en Ceuta podrían adquirir el carácter originario si Aduanas estima que la transformación que se realice en la planta procesadora y/o en la fábrica conservera es *suficiente* mediante la aplicación de las denominadas Reglas de Origen⁷². De esta forma, las latas de atún fabricadas en Ceuta además de poder entrar en el cercano mercado marroquí como ya viene sucediendo, podrán también acceder al TAC libre de aranceles.

Pero es que además, otras materias primas que son necesarias en la fabricación de las latas como ciertos aditivos, conservantes, materiales de las latas y tarros... etc muchas de ellas provenientes de países extracomunitarios, por tanto no originarios, podrían también beneficiarse de la aplicación de las Reglas de Origen. En un reciente estudio⁷³ centrado en las posibilidades de incentivar empresas para su establecimiento en Ceuta encargado por Procesa los autores concluyen en este sentido, identificando al sector de las conservas como un potencial candidato a establecerse en Ceuta al poder exonerarse del pago de aranceles que van desde el 2.5% al 7.5%, resultando en una clara ventaja competitiva ante empresas en la península. Los autores de un reciente trabajo

71 También del 0% si el atún entra dentro del contingente arancelario que la UE negocia cada dos años con China, Tailandia e Indonesia, de unas 35000 toneladas/año Reglamento (UE) 1220/2012

72 Paquete normativo por el que los territorios europeos que están fuera del TAC, como Ceuta, gozarán de un trato al menos similar al de aquellos países bajo un Régimen Preferencial. Reglamento (CE) 82/2001

73 Ernst&Young Abogados SLP, "Medidas de optimización aduanera para el desarrollo de actividades económicas en la Ciudad Autónoma de Ceuta", Mayo 2020

de investigación⁷⁴ encargado por el IEC constataron que ya han habido contactos entre las autoridades de Ceuta y el sector conservero peninsular, con muestras de interés para establecerse en la ciudad.

Por último, es conocido en el sector atunero y en la opinión pública las dudas que genera la actividad de ciertas flotas, en especial las de China y Sudeste asiático. Los estándares de las prácticas y capturas de pesca, las normas de calidad y los requerimientos de seguridad y condiciones laborales de las tripulaciones están bien alejadas de las obligaciones que exige la UE. Otro incentivo sería pues exigir estándares parecidos, por ejemplo por vía de certificaciones⁷⁵ equivalentes a las exigidas a las flotas, europeas o no, pero que pertenecen a grupos económicos europeos. De esta manera se podría garantizar que la fabricación de las latas de atún en Ceuta, se realizaría con materia prima bajo el cumplimiento de los estándares de la UE independientemente del pabellón del buque que realiza la descarga.

Medidas propuestas y pasos a dar

Se recomienda como primera medida hacer un estudio jurídico-técnico sobre el sector conservero de atún y la aplicación de las reglas de origen en Ceuta, de manera que la fabricación de las latas convirtiera ese producto en originario de Ceuta y la empresa que pretenda exportar al TAC pueda exonerarse del pago de aranceles, como primer incentivo. Pero acompañado de otros de carácter fiscal como los que se aplican en otros sectores⁷⁶.

=> Que la Ciudad encargue un informe para estudiar cómo incentivar a conserveras y plantas de transformación a establecerse en Ceuta

Pero hay un requisito fundamental que habría que hacer con carácter previo, pues además de las trabas comerciales y aduaneras para la exportación de productos de origen animal, ya sean latas de atún o productos de acuicultura o de la pesca, es necesario salvar las de carácter sanitario. Ceuta como territorio a los efectos de un país tercero no tiene permitido exportar productos de origen animal a la península, *ie*, a la UE, cuyo marco normativo pretende de este modo disminuir los riesgos de entrada de infecciones de las que ciertos animales (como bovinos) son portadoras.

Hace varios años las autoridades de la Ciudad ya trabajaron intensamente en esta dirección para tratar de solventar las trabas, mediante la inclusión de Ceuta en el listado de territorios autorizados para realizar esas exportaciones⁷⁷ aunque no se alcanzaron los objetivos. Tomando como base esta experiencia deberían recuperarse los contactos, con el argumento principal de que la situación ha cambiado considerablemente a peor para la economía de Ceuta.

74 Ibid 14

75 Por ejemplo, el esquema MSC que garantiza la sostenibilidad de las pesquerías certificadas, sean o no de pabellón europeo

76 Ibid 34

77 <https://ceuta.es/gobiernodeceuta/index.php/noticia/10-sanidad-y-consumo/6599-la-ciudad-cierra-con-cuatro-ministerios-el-proceso-para-exportar-a-la-ue-productos-de-origen-animal>

Los pasos a dar son los siguientes. La Consejería de Sanidad de la Ciudad Autónoma, facultada para realizar controles sanitarios, o los servicios de Sanidad Exterior en el caso que así se aprobara ha de dotarse de recursos humanos y materiales suficientes. Ceuta necesita de un establecimiento autorizado con suficiente personal técnico para que puedan realizarse las inspecciones⁷⁸ sanitarias que la UE exige.

La solicitud de entrada en el Listado de Países Terceros y Territorios autorizados la realizan las autoridades de los Estados Miembros, a instancias de la comunidad o ciudad autónoma concernida y se debe cursar desde las Representaciones Permanentes en Bruselas, en el caso de España la REPER dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La solicitud ha de ser por escrito en nombre del Ministerio de Sanidad a la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria -DG SANTE- de la CE, en particular a la atención del Director del siguiente Departamento:

Van Goethem, Bernard

Director- G: Crisis preparedness in food, animals and plants

Bernard.Van-Goethem@ec.europa.eu

Seguidamente la CE enviará a España un cuestionario para que indiquen el marco normativo y medidas de desarrollo en vigor que garanticen la disposición de un establecimiento autorizado y de los recursos humanos y materiales suficientes. Además, el Plan de Seguimiento de residuos para productos de la acuicultura, si es que son estos los productos a exportar, junto con las garantías de las áreas de producción en el caso de productos bivalvos.

Una vez que las autoridades españolas lo confirmen la CE lo estudiará y seguramente visitará las instalaciones mediante una auditoría *in situ* en el territorio, visita obligatoria en el caso de que esté prevista la exportación de mariscos y bivalvos.

De esta visita se verá si se cumplen o no los requisitos y en caso afirmativo la DG SANTE propondrá a Ceuta en el listado del territorio o tercer país mediante propuesta de la CE, que deberá ser debatida y aprobada por mayoría cualificada en el Consejo Europeo. Por último la CE redactará un listado de establecimientos autorizados para España enmendado incluyendo el territorio de Ceuta.

Ahora sí, las empresas que fabriquen cualquier tipo de alimento de origen animal en Ceuta con la idea de exportarlo a la península, contarán con la suficiente seguridad jurídica para el inicio de sus actividades.

CONCLUSIONES

En este artículo se han presentado diversas iniciativas a poner en marcha sobre el sector de la pesca, el de la acuicultura así como la transformación del pescado que podrían servir de ejemplo para el desarrollo de la economía azul en Ceuta. Se trata de iniciativas individualizadas, algunas con alcance en otros sectores económicos donde encuentran sinergias, pero que se entiende todas pueden ponerse en marcha de manera inmediata,

78 Inspecciones que en el caso de los productos de la acuicultura requieren de un Plan de Seguimiento de residuos que incluye la toma de muestras para el análisis de pesticidas, drogas metales pesados y contaminantes. En el caso de productos bivalvos las autoridades del territorio o país exportador han de cumplir requisitos especiales aplicables a las áreas de producción dando garantías suficientes para evitar contaminación por biotoxinas

con una discreta inversión en recursos que no supondría un gran cambio de la estructura de gobernanza y del funcionamiento en la Administración de la ciudad, tampoco en su interacción con el sector privado.

Sin embargo, se ha hecho también mención a la importancia de disponer de una Estrategia para el desarrollo de la economía azul en Ceuta, con una hoja de ruta redactada con precisión, donde se indiquen cuáles son los objetivos perseguidos, de qué medios se dispone y cómo y cuándo conseguir los objetivos. Las medidas publicadas por la Ciudad mencionadas en la Introducción, iniciativa muy bien recibida en la sociedad caballa dado lo acuciante de la situación actual por la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia Covid-19, no precisan cuáles son los pasos a dar quizás precisamente fruto de esa falta de estrategia. Contrariamente, la ciudad de Melilla llevaba a cabo en los últimos meses un debate público y multisectorial⁷⁹ sobre la Estrategia a seguir para salir de la grave situación en la que igualmente se encuentra la ciudad, con circunstancias muy parecidas a las de Ceuta ante el cierre unilateral de la frontera por parte de Marruecos.

Conviene establecer una Estrategia de Transformación del modelo económico en Ceuta, incluyendo no solo a la economía azul sino a todos los sectores, basado en las prioridades marcadas por el Programa *Next Generation*⁸⁰ de la UE con fondos *ad hoc* para la recuperación y resiliencia que ayuden a modernizar la ciudad y a reactivar su economía afectada por el virus, pero también con un enfoque claramente encuadrado en el contexto geopolítico del Estrecho, esto es, contando con la realidad de Marruecos, encarando de manera valiente todas las dificultades con el apoyo del Gobierno central.

Así, y junto a las iniciativas y proyectos concretos que la Ciudad haya presentado en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁸¹, deben aprovecharse otros instrumentos disponibles en el contexto de las ayudas a la Cooperación y el Desarrollo, como el Proyecto estratégico PANORAMED⁸² del programa INTERREG-MED⁸³, donde se busca establecer *un diálogo permanente entre las autoridades y agentes públicos nacionales y regionales*, como una plataforma de gobernanza transnacional. Se trata de un instrumento muy relevante con un potencial enorme de acción en la región del Estrecho y Mar de Alborán, que sin embargo se utilizó modestamente en el periodo 2014-2020, durante el que se contaba con la posibilidad de asociar a instituciones de la ribera Sur en el Mediterráneo.

El proyecto PANORAMED está actualmente coordinado por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de España y está a cargo del desarrollo de las estrategias futuras de cooperación y gobernanza en el siguiente periodo de financiación 2021-2027. Se compone de grupos de trabajo funcionando bajo la lógica de temas variados establecidos como prioritarios, donde convergen algunos sectores en el dominio de la economía azul. La Junta de Andalucía es parte de los consorcios en PANORAMED no así Ceuta y Melilla, aunque sí lo son en INTERREG-MED.

79 <https://pemelilla29.es/jornadas/>

80 https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

81 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>

82 <https://governance.interreg-med.eu/>

83 <https://interreg-med.eu/>

Se trata pues de incluir a las dos ciudades autónomas en PANORAMED, una herramienta quizás a aprovechar para el desarrollo económico en Ceuta y el Estrecho, también en Melilla y el Mar de Alborán, con el apoyo explícito de las autoridades de las dos ciudades autónomas y del Gobierno central. La iniciativa debería contar con la participación de agentes locales de la sociedad civil en las dos ciudades, representativos de los sectores de la economía azul que se invoquen.

Es más, el liderazgo de un proyecto PANORAMED en esta región deberá recaer en empresas privadas familiarizadas con la gestión de fondos estructurales europeos, contando con la experiencia de empresas en la península en proyectos similares. De este modo se liberaría la carga de trabajo en las instituciones públicas que sin embargo estarán presentes durante la planificación y ejecución del proyecto, idealmente y también a cargo de aquellos grupos de trabajo de carácter más político.

El retorno más concreto de este proyecto a la sociedad podría ser esa Estrategia de la economía azul y su aplicación en Ceuta. Un buen punto de partida.

Ceuta y la autosuficiencia energética: una utopía real

Carlos Pérez Marín, arquitecto y miembro numerario del IEC

I. PREFACIO

Si se lanzara un concurso para construir un hábitat para 300.000 personas, utilizando solamente medios materiales y tecnológicos del lugar, con un consumo energético casi nulo y teniendo en cuenta unas condiciones climatológicas extremas (con temperaturas medias superiores a las 40 °C durante los meses de verano y mínimas en invierno cercanas a los 0 °C), a cualquiera le parecería una utopía. Pues bien, ese lugar existe y está en Marruecos.

El valle del Drâa en Zagora (Marruecos), tiene una longitud de 200 km, contiene 5 palmerales (Mezquita, Tinzouline, Ternata, Fezouata, Ktaoua y M'hamid) y alberga 300 alcázares, alcazabas y zawiyas¹, que aunque muchos de estos lugares han sido abandonados, un gran número de ellos continúan ocupados. Pese a que en los últimos 20-30 años la



Tamnougalt, Zagora (Marruecos)

¹ www.carlosperezmarin.com/plano-guia-valle-draa

población se está concentrando en nuevas ciudades o en los alrededores de los principales alcázares, durante siglos este valle (como también lo fue el valle del río Ziz en Errachidia) ha sido un ejemplo de desarrollo sostenible², pero del de verdad, no de los que cumplen una serie de requisitos normativos, administrativos o comerciales (como ocurre con la certificación BREEAMEN). Por desgracia, las nuevas ciudades y centros emergentes que están surgiendo en esta región, están siguiendo un desarrollo urbanístico en el que prima una idea equivocada de modernidad y una denigración de los modos de vida tradicionales, creando problemas que habían sido resueltos por la construcción vernácula, compuesta no solo de edificios, también de espacios agrícolas (recordemos que los oasis no son espacios naturales sino artificiales). Esta simbiosis entre arquitectura y agricultura debería ser un modelo de desarrollo para un futuro, ya que permite una autosuficiencia casi total en muchos aspectos, el económico y el energético entre otros.

En el valle del Drâa las construcciones pueden situarse en el interior del oasis o en el borde, dependiendo de la orografía del valle, pero el hecho de vivir en el interior hace que la temperatura disminuya en 6 °C tal y como algunos amigos han podido medir en Amezrou (palmeral de Fezouata). Si además las construcciones son de tapial (pero con espesores de 100-120 cm y no de 50 cm como las construcciones modernas del mismo material), la reducción de la temperatura es mucho mayor (aún no la hemos podido cuantificar y comparar con las construcciones de bloques de hormigón por falta de medios), llegando a crear espacios en los que en verano, aún estando a 44 °C, ni siquiera es necesario el uso de ventiladores.

Pero lo realmente interesante no es la imagen ni los espacios generados (Habitat en Régions Présahariennes³), sino la mentalidad que hay detrás de todo ello, la cual permite adaptarse a un medio tan hostil como el desierto. con las herramientas que ofrece la naturaleza. Si en el emplazamiento hay tierra para ejecutar muros de tapial y ladrillos de adobe, ese será el principal material, pero si lo que abunda es la piedra, entonces los muros variarían en dimensiones y disposiciones. Lo mismo ocurre con las estructuras horizontales, si el principal árbol del oasis es la palmera, los forjados se ejecutarán con troncos de palmeras y las ramas y hojas se utilizarán para múltiples usos (alfombras, entrevigados, utensilios domésticos, fuente de energía...). Sin embargo, si el árbol predominante es el tamarisco, la acacia o el chopo, las estructuras variarían y también los espacios, generalmente con mayor amplitud. El objetivo es adaptarse con sus propios medios, generalmente muy escasos. Esta manera de entender el medio (y la vida) puede llevarse aún más al extremo cuando se trata de nómadas que se desplazan por la planicies y llanuras desérticas y para los que un árbol puede tener el mismo sentido y uso que todo un oasis, sin necesidad siquiera de utilizar la jaima, ni en invierno ni en verano (solo lo harán en caso de lluvia o viento).



Nómadas en Hassi ed-Diab, Zagora (Marruecos)

2 www.carlosperezmarin.com/3-forum-oasis

3 www.carlosperezmarin.com/habitat-regions-presahariennes

Quedémonos con esa mentalidad, adaptación al medio y aprovechamiento de los escasos recursos naturales, pero cambiando de latitud geográfica. Pensemos en Ceuta y centrémonos en la cuestión energética, uno de los principales problemas históricos al tener la consideración de isla energética y depender de una costosísima y mediambientalmente nada eficiente central térmica.



Central térmica de Endesa, Ceuta

Los planes de futuro de la Ciudad Autónoma de Ceuta pasan por la construcción de un cable submarino⁴ que nos conectará con la Península y que en teoría sustituirá la central actual. Un proyecto cifrado en 221 millones de euros que tenía que haber entrado en servicio en 2020 (ahora incluido en la propuesta de planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el período 2021-2026⁵) y que a día de hoy aún se desconoce dónde se ubicará la subestación eléctrica del lado europeo⁶. Por otro lado, y debido a la experiencia con el cable submarino que conecta la Península y Marruecos, es probable que haya accidentes⁷ que supongan un corte en el suministro eléctrico, por lo que será necesario mantener activa la central térmica. Ante esta situación me asaltan unas preguntas:

¿realmente necesitamos la inversión del Estado para conectarnos con un cable a la red nacional de energía? ¿No hay alternativas o es que era más fácil pedirle al Gobierno central esta infraestructura para evitar tener que pensar otras soluciones?

Esta manera de actuar se ha convertido en la principal característica de nuestros representantes y gobernantes, en lugar de enfrentarse a los problemas (algunos generados por los propios políticos locales) y buscar soluciones con nuestros propios medios, la mentalidad, desgraciadamente instaurada en nuestra sociedad, ha sido la de llorarle al Estado para que gastara más dinero en Ceuta, si tan siquiera hacer un diagnóstico de los problemas y un análisis de las soluciones, de tal manera que el principal problema de

4 https://www.ree.es/sites/default/files/04_SOSTENIBILIDAD/Documentos/tramitacion_ambiental/DI/DI-Interconexion-Peninsula-Ceuta-JUN2016.pdf

5 https://energia.gob.es/_layouts/15/HttpHandlerParticipacionPublicaAnexos.aspx?k=22931

6 <https://elfarodeceuta.es/linea-rechaza-cable-peninsula-ceuta/>

7 <https://elperiodicodelaenergia.com/el-cable-electrico-que-une-espana-y-marruecos-se-rompe-y-vierte-refrigerante-al-mar-la-capacidad-no-se-vio-casi-afectada/>

Ceuta no es ni su limitada geografía, ni Marruecos, ni la economía mundial, ni la COVID-19, ni sus políticos, el principal problema que tenemos es nuestra propia mentalidad. Las políticas locales han convertido un complejo de inferioridad en un victimismo instaurado en todos los niveles de la sociedad y cuyo único remedio, creemos, se encuentra en la inversión continua y perenne del Estado, provocando el anquilosamiento de la ciudad.



Almina y monte Hacho de Ceuta

Desgraciadamente no vamos a cambiar de actitud, tal y como se ha visto en la gestión del Plan Estratégico de la Ciudad, que ha mutado en un listado de medidas, *Por un futuro más estable y seguro para Ceuta*⁸ en el que la única mención a la producción de energías es *Establecer un plan de fomento para las energías alternativas*, rechazando las propuestas del Colegio Oficial de Arquitectos⁹ en ese sentido (elaboración de una Ley Cambio Climático y la Transición Energética específica para Ceuta; rehabilitación integral de viviendas y del entorno construido; convocatoria de un concurso de ideas para pensar la ciudad dentro de 50 años con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia energética¹. La ausencia de reflexión profunda nos llevará a seguir desaprovechando las oportunidades que nos plantea la Unión Europea, esta vez con el Plan de recuperación para Europa¹⁰, gestionado por el Gobierno Central como Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹¹. Donde la Unión Europea ve una oportunidad para cambiar el modelo económico que posibilite una transición ecológica, en Ceuta, nos lo vamos a tomar como una fuente de ingresos para poder seguir gastando, que no invirtiendo, y así poder ganar las siguientes elecciones.

2. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos ante un momento histórico (aunque sea contradictorio, lo es gracias a la pandemia), con la llegada de una fuerte inversión desde Europa que nos debería permitir ser autosuficientes desde el punto de vista energético, siempre y cuando nos lo creamos y pongamos los medios y los métodos de trabajo oportunos, tal y como recomienda el informe de Monitor Deloitte para Endesa: *Los Territorios No Peninsulares*

⁸ https://www.ceuta.es/gobiernodeceuta/images/stories/noticias/2020/DICIEMBRE/16/Por_un_futuro_m%C3%A1s_seguro_y_estable_para_Ceuta.pdf

⁹ https://drive.google.com/file/d/1t4S9NP1jI_HJTWcMFQ-RkHYmBgokwLP/view?usp=sharing

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

¹¹ https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

*100% descarbonizados en 2040: la vanguardia de la transición energética en España*¹². Este estudio propone que Ceuta, al igual que Canarias, Baleares y Melilla, se convierta en un laboratorio para la transición energética, transición que no es una opción sino una obligación impuesta por la Unión Europea y que de nosotros dependerá que sea traumática, con penalizaciones por no acometer las reformas e implantar las medidas exigidas (como ya ocurrió con el tratamiento de residuos sólidos y de las aguas fecales, o que sea un instrumento para sacarnos de las crisis y establecer las bases para nuestro futuro.

¿Es posible y realista la autosuficiencia energética en Ceuta?

Actualmente nuestra fuente de producción energética es la central térmica de Endesa, que tiene una potencia instalada anual de **98,98 MW** (utilizando motores diésel y empleando fueloil como combustible y turbina de gas en ciclo abierto que utiliza gasóleo). Según el informe elaborado para Endesa, la ciudad va a incrementar la demanda eléctrica anual de 2019 a 2040, pasando de **208 GWh** a **466 GWh** y utilizará como energía la que le llegue a través de la conexión a la red eléctrica de la Península. Pero en dicho informe se pide “mantener cierta capacidad de generación firme, para funcionar en caso de incidencia en el cable submarino (situación que ya se ha dado en la interconexión entre España y Marruecos)”. Pero, ¿seríamos capaces de producir tal cantidad de electricidad utilizando solo los recursos naturales? Pues depende de la actitud con la que afrontemos el problema. Una actitud victimista nos llevará a una situación catastrofista donde solo la inversión del Estado podrá salvarnos. Una actitud como la de los habitantes del desierto, nos obligará a pensar, investigar e innovar y seguramente lleguemos a la conclusión de que somos unos afortunados por contar con unos recursos energéticos, naturales y renovables que ya quisieran muchas ciudades.

Sin ánimos de realizar un estudio técnico pormenorizado, me he dedicado a analizar los estudios ya realizados sobre la ciudad en materia energética, así como las diferentes investigaciones existentes en el campo de las energías renovables y sus posibles implantaciones en la ciudad, sin establecer correlaciones o compatibilidades entre las mismas. Veamos cuánta energía podríamos obtener de nuestros recursos naturales: **sol, aire y agua.**

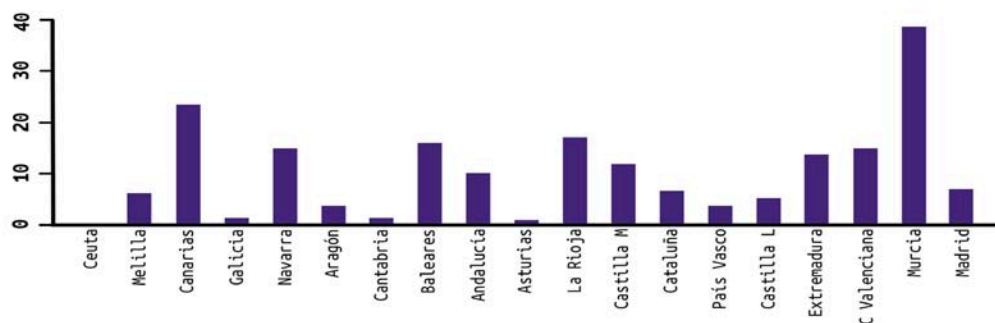
3. SOL

Desde que se aprobó en 2018 el *Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores*¹³, derogando el polémico y popularmente conocido como “impuesto al sol” (vigente desde 2015), las posibilidades del autoconsumo energético han dado un importante vuelco. Hasta hace unos años, los precios de los paneles fotovoltaicos (para producir electricidad) solo eran rentables en instalaciones a gran escala, quedando para las viviendas colectivas e individuales los paneles solares (para producción de agua caliente sanitaria). Hoy en día, con la mejora de la tecnología fotovoltaica y con la bajada de precios, hace que su uso empiece a generalizarse en los edificios de viviendas colectivas, ya no solo para calentar agua, también para cubrir los consumos de alumbrado de las zonas comunes.

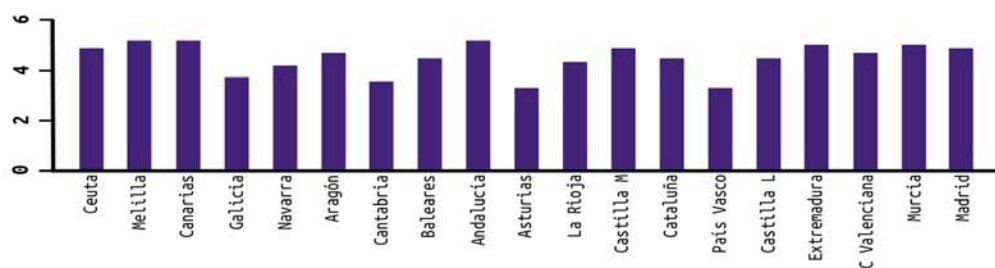
¹² <https://www.endesa.com/content/dam/endesa-com/home/prensa/noticias/documentos/2020/07/descarbonizacion-territorios-no-peninsulares.pdf>

¹³ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/10/05/15>

Pero, ¿son rentables los paneles fotovoltaicos en nuestra ciudad? Según Monitor Deloitte y comparándonos con el resto de comunidades autónomas, los datos indican que somos una de las “comunidades” con mayor potencial y sin embargo el aprovechamiento que hacemos de este recurso es nulo.



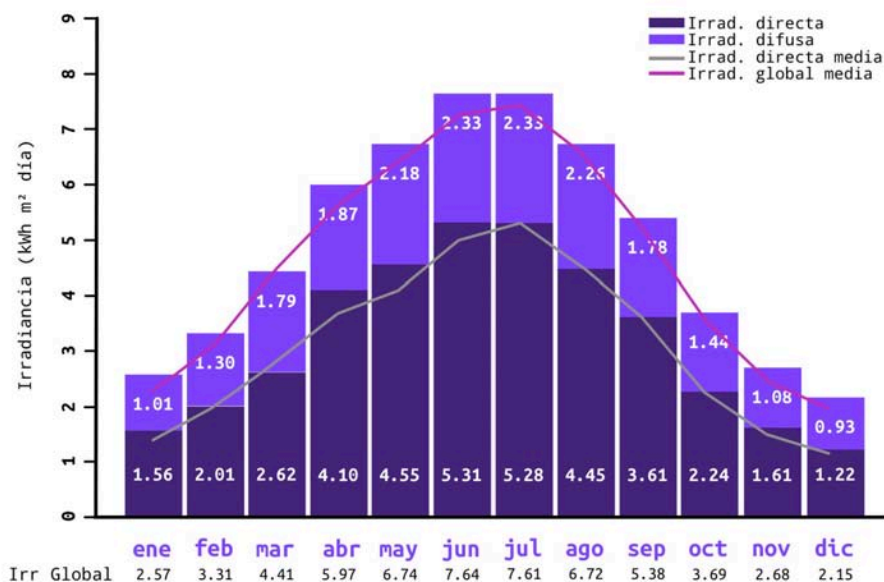
Irradiación global media kWh/m²-día (fuente: IDAE; AEMET; REE; AEE; Monitor Deloitte)



Potencia instalada MW/mil km² en 2018 (fuente: IDAE; AEMET; REE; AEE; Monitor Deloitte)

Lo primero que necesitamos saber es si tenemos suficientes días de sol al año en Ceuta para que la energía fotovoltaica sea una opción real, pues bien, según la Agencia Estatal de Meteorología la irradiancia en Ceuta en KW/h por m² día¹⁴ sería la siguiente.

¹⁴ http://www.aemet.es/documentos/es/serviciosclimaticos/datosclimatologicos/atlas_radiacion_solar/atlas_de_radiacion_24042012.pdf



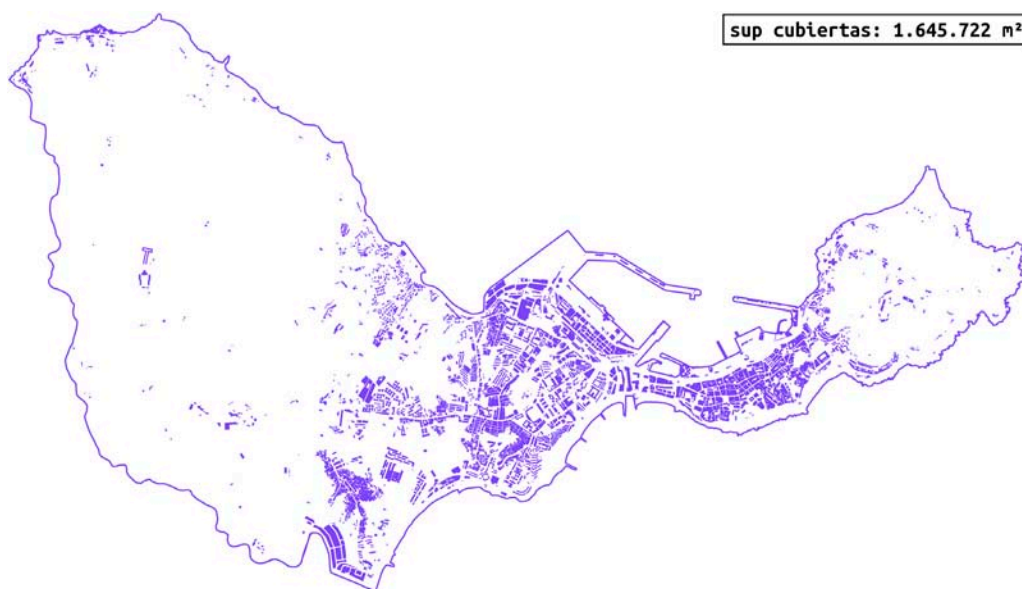
Irradiancia en Ceuta kWh/m²-día (fuente: AEMET)

La media se situaría en **5,1 Kwh por metro cuadrado y por día** lo que significaría que en Ceuta, un metro cuadrado podría producir **1861,5 Kwh al año**, situándose en una de las más altas de España. Utilizando un caso práctico de una oferta para un edificio de viviendas en el centro de la ciudad, se plantean 30 paneles fotovoltaicos de 350 W que funcionarían durante 2.612 horas de sol al año (27.426 KWh), considerando solo el 45 % al tener en cuenta los rendimientos por orientación, inclinación, limpieza y posibles sombras, tendremos una capacidad de **12.350 KWh anuales**.

Utilizando esos valores de rendimiento y de precio pero aplicados a toda la ciudad, podríamos tener una idea de la producción de energía que se podría obtener situando paneles fotovoltaicos en todas las cubiertas de la ciudad.

Gracias a los datos del GIS, en el que está trabajando la Ciudad, sabemos que la superficie total de cubiertas en Ceuta es de 1.645.722 m². Consideremos solo el 30 % la superficie, descartando así cubiertas en mal estado y de difícil acceso y disposición de los paneles (que deben situarse orientados al sol y con una inclinación de 30°). La superficie de paneles fotovoltaicas sería de: **493.716 m²**.

Si esos paneles tuvieran una potencia máxima de 450 W (150 € por panel), tendrían unas dimensiones de 1952 x 992 mm que al estar inclinados 30° ocuparían una superficie de 1,69 m². Es decir, 493.716 m² podrían albergar **292.139 paneles**, lo que supondrían **131,46 MW**. Considerando el mismo número de horas de sol al año (2.612h) y el rendimiento del 45 %, la energía generada anualmente podría llegar a: **154,52 GWh**



Superficie de cubiertas en Ceuta (fuente: cartografía GIS Ceuta)

Pero también se podrían instalar paneles en superficies sin construir, de hecho, la Comunidad Autónoma de Baleares estableció en su *Ley de Cambio Climático y Transición Energética*¹⁵ (aprobada en 2019), en su artículo 53 el “Aprovechamiento de los grandes aparcamientos en superficies y de cubiertas”.

1. Los espacios destinados a las plazas de estacionamiento de todos los nuevos aparcamientos de titularidad privada en suelo urbano ubicados en superficie que ocupen un área total superior a 1.000 metros cuadrados se cubrirán con placas de generación solar fotovoltaica destinadas al autoconsumo de las instalaciones asociadas al aparcamiento.

2. En aquellas instalaciones existentes de titularidad privada con aparcamiento en superficie en suelo urbano que ocupe un área total de 1.500 metros cuadrados o más, y cuente con una potencia contratada de 50 kW o más, se incorporará generación solar fotovoltaica para autoconsumo, bien en el espacio de aparcamiento, bien en la cubierta de las instalaciones.

3. Se cubrirán con placas solares de generación fotovoltaica los espacios destinados a las plazas de estacionamiento de todos los aparcamientos de titularidad pública en suelo urbano ubicados en superficie que ocupen un área total superior a 1.000 metros cuadrados.

4. Los consejos insulares podrán establecer obligaciones de incorporación de generación renovable en aparcamientos ubicados en suelo rústico.

5. Sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal, se incorporará generación solar fotovoltaica para autoconsumo en las cubiertas de edificaciones en suelo urbano con una superficie construida superior a 5.000 metros cuadrados, o en aquellas con una superficie en planta superior a 1.000 metros cuadrados.

Esta disposición será de aplicación en edificios de nueva construcción y en aquellos existentes que sean objeto de una reforma integral o cambio de uso. Quedan exceptuados aquellos edificios con cubierta de fibrocemento.

6. De forma excepcional, se podrá solicitar a la consejería competente en materia de cambio climático la exención de las obligaciones establecidas en este artículo por motivos de inviabilidad

15 <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/13/pdfs/BOE-A-2019-5579.pdf>

técnica o de protección del paisaje o del patrimonio cultural, previo informe favorable del ayuntamiento correspondiente.

7. Los planeamientos urbanísticos municipales se adaptarán a las previsiones de este artículo y podrán establecer excepciones por razones técnicas, de protección del paisaje o del patrimonio cultural.

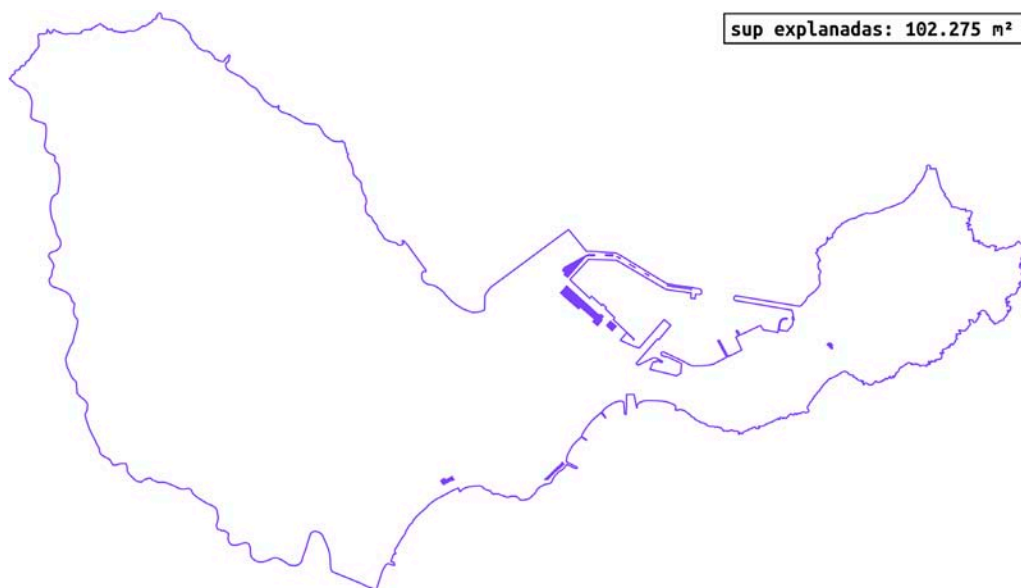
8. En edificaciones o cubiertas industriales con una superficie en planta inferior o igual a 1.000 metros cuadrados con techos no aptos para implantación de instalaciones fotovoltaicas, se favorecerá su sustitución por techos que sean aptos para estas a través de incentivos fiscales o líneas de apoyo específicas para este tipo de reformas.

9. Para facilitar la integración de proyectos de generación renovable en entornos urbanizados y lograr una mayor penetración de renovables en cubiertas y aparcamientos, cuando sea necesaria la conexión de las diferentes partes de un mismo proyecto para asegurar la viabilidad económica y que esta se tenga que hacer a través de suelo público, el Gobierno de las Illes Balears facilitará las servidumbres. Reglamentariamente se definirán los criterios y el procedimiento..

Si tuviéramos que aplicar una ley como la de Baleares en Ceuta, ¿qué superficies urbanas tenemos mayores de 1.000 m² y susceptibles de ser utilizadas para instalaciones fotovoltaicas?

Aparcamientos Pozo del Rayo: 2.000 m² / Chorillo: 7.385 m² / Mercadona: 5.400 m² / Puerto: 12.000 m²

Explanadas zona de embarque del puerto: 26.000 m² / muelle de Poniente: 51.500 m²



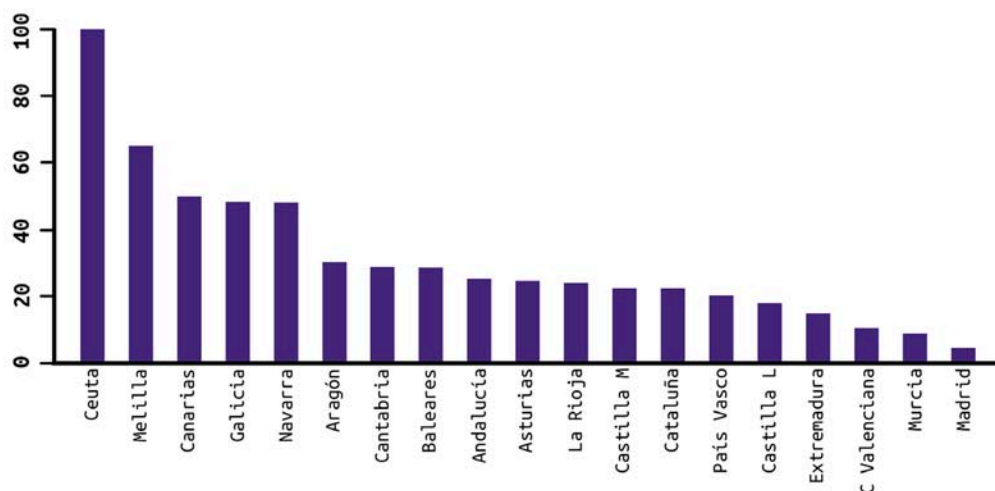
Superficie explanadas (>1.000 m²) en Ceuta

En total tendríamos 102.275 m² de los que consideramos solo el 50 %, esto es, 51.000 m². Con dicha superficie se podrían instalar **30.177 paneles fotovoltaicos de 450 W** (potencia nominal **13,57 MW**) que con 2.612 horas de sol al año y un rendimiento del 45 % darían lugar a **15,96 GWh año**.

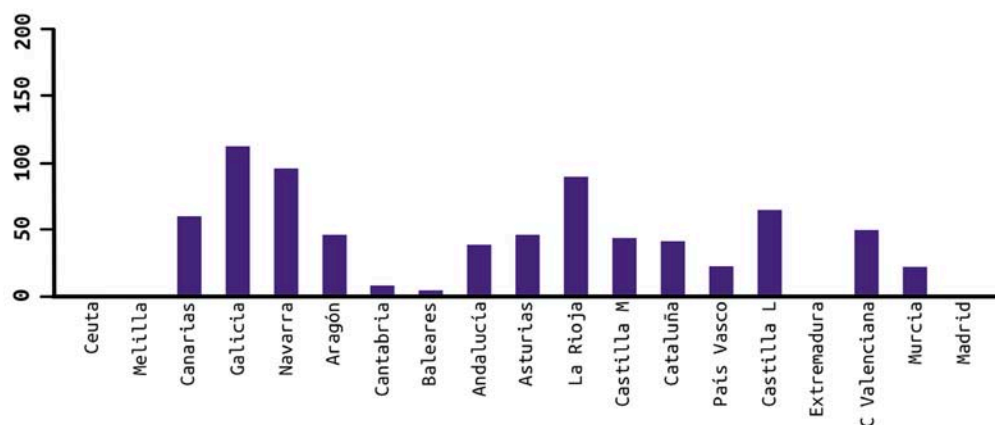
La potencia que se podría instalar en Ceuta solo con paneles fotovoltaicos sería de 145 MW / 170,48 GWh año

4. AIRE

El Atlas Eólico de España 2011-2020¹⁶, elaborado por el IDAE¹⁷, contiene un apartado específico para Ceuta. Dicho estudio concluye que la ciudad está penalizada por su reducida superficie (19 km²) y por la escasez de terreno susceptible de ser utilizada (solo 6 km²) ante las afecciones de defensa, Red Natura, carreteras, suelo urbano... El estudio también aclara que prácticamente todo el territorio (el 99,95 %) tiene una velocidad media superior a 6 m/s a 80 m de altura, situación considerada como ideal para el



% de superficie con velocidad de viento >6m/s a 80 m de altura (fuente: IDAE; AEMET; REE; AEE; Monitor Deloitte)



Potencia instalada MW/mil km² en 2018 (fuente: IDAE; AEMET; REE; AEE; Monitor Deloitte)

¹⁶ https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_11227_e4_atlas_eolico_331a66e4.pdf

¹⁷ <https://www.idae.es/>

aprovechamiento del viento. Otro parámetro interesante es el de densidad de potencia como referencia de recurso teóricamente aprovechable, con un valor de **250 W/m²**, valor que se alcanza al menos en el 99,95 % del territorio, siendo la media española de **22,76 %**. Datos que coinciden con los recopilados por Monitor Deloitte para Endesa.

Como se observa, el potencial de este recurso es considerable, si no estuviéramos penalizado por la superficie susceptible de instalar aerogeneradores. La estimación que hacen para los 6 km² es de un **potencial eólico de 25 MW**, que ajustado al rango de horas anuales (2.975-3.175 h), darían lugar a **70-80 GWh/año**.

4.1 eólica marina

Esa falta de terreno para la instalación de aerogeneradores podría ser suplida o complementada por la eólica marina, sin embargo el Estudio Estratégico Ambiental del Litoral Español (EEALE)¹⁸ para la Instalación de Parques Eólicos Marinos de 2009, excluía expresamente a Ceuta y Melilla. ¿Las razones? No dan explicaciones pero las aguas de Ceuta no están incluidas en el Parque Natural del Estrecho de Gibraltar, por lo que no habría restricciones de carácter general. Probablemente el motivo sea la delimitación de las aguas territoriales por parte de España y Marruecos en el ámbito del estrecho de Gibraltar, asunto que España va a tener que negociar toda vez que nuestros vecinos han aprobado en su parlamento la delimitación de sus aguas. En este sentido, Marruecos nos ha hecho un favor porque va a obligar a una negociación que no de culminar en un acuerdo, será el tribuna internacional de la ONU quien haga las delimitaciones. De esta manera saldremos de un limbo que “impedía” a los gobiernos autonómicos y central tomar decisiones fundamentales y de carácter de estado para nuestra ciudad en relación a la instalación de aerogeneradores marinos y a las posibles extensiones de la ciudad en el mar. ¿Cómo podría afectarnos la delimitación de la aguas territoriales? El catedrático de Geografía de la Universidad de Sevilla, Juan Luis Suárez de Vivero, ha trabajado sobre el asunto (presentaciones en pdf¹⁹ y en vídeo²⁰) y sobre otros aspectos que serán necesarios tener en cuenta para la posible ubicación de aerogeneradores marinos, como el estudio sobre la Estructura Regional Jurisdiccional del Espacio Marítimo en el Estrecho²¹ desarrollado dentro del proyecto MARINE PLAN, Política y Planificación Espacial Marítima²². La delimitación de las aguas del Estrecho, según Suárez de Vivero, podría ser esta.

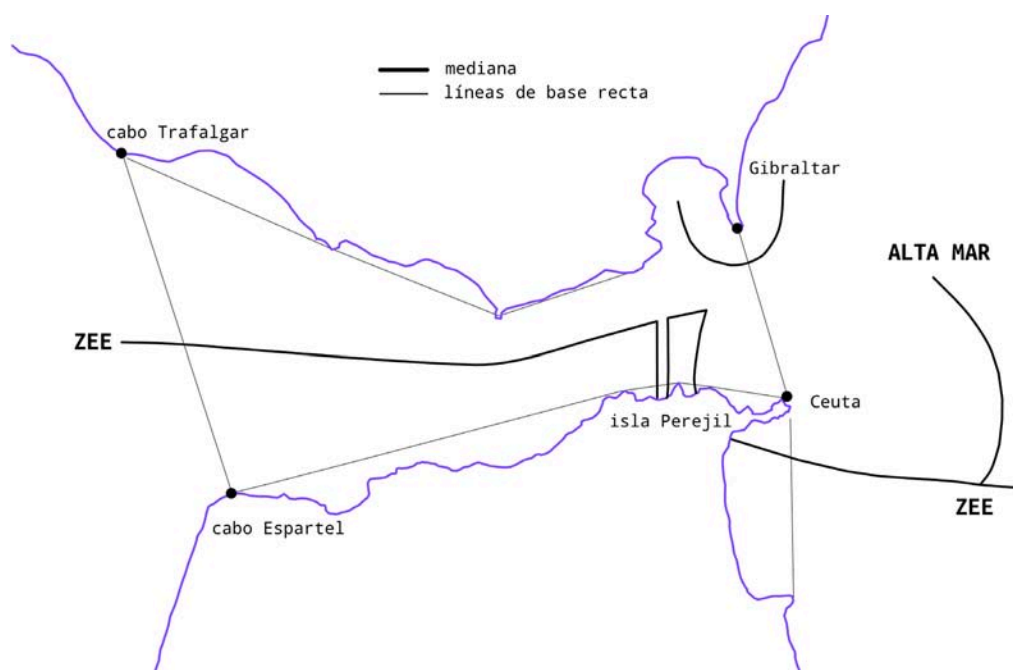
18 https://www.aeeolica.org/uploads/documents/562-estudio-estrategico-ambiental-del-litoral-espanol-para-la-instalacion-de-parques-eolicos-marinos_mityc.pdf

19 <https://pre.titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/AGUASTERRITORIALESESTRECHO.pdf>

20 <https://www.youtube.com/watch?v=3ayvacHA6NY>

21 http://hurricane.us.es/atlas/escalacionacional_regionalsubdivisionestrecho/ESCALANACIONAL_REGIONALSUBDIVISIONESTRECHO.pdf

22 <http://hurricane.us.es/>



Delimitación de las aguas territoriales en el Estrecho según Juan Luis Suárez de Vivero

Volviendo a la energía eólica marina en Ceuta y sus posibilidades, según la Asociación Empresarial Eólica²³ no hay todavía ningún parque eólico marino en España, mientras que la Unión Europea prevé que en 2030 la eólica marina proporcione el 14 % de la demanda de electricidad, superando así a la terrestre. Uno de los problemas para su desarrollo ha sido el alto coste de instalación, pero advierten que este se ha reducido en un 70 % en los últimos 5 años, además, en determinadas circunstancias, la eólica marina ya es competitiva con otras energías. En 2014 el coste de la eólica marina de cimentación fija era de 150 €/MWh y en 2019, 44 €/MWh, pero la Agencia Internacional de la Energía²⁴ prevé que se reduzca aún más en 2030, 30-40 €/MWh. Otra mención aparte sería la eólica flotante, que ya permite la instalación en lugares donde antes era inviable por las profundidades, si bien, el coste sigue siendo muy elevado para parques pequeños, 180-200 €/MWh, aunque se espera que la reducción de costes sea aún más rápida que la fija, gracias a la experiencia adquirida en la segunda. Para entender un poco mejor la importancia de esta energía, algunos países europeos han incluido sus objetivos en sus Planes Integrados de Energía y Clima para 2030, destacando UK con una producción de 30 GW, Alemania 16 GW, Holanda 12 GW, Francia 5 GW, Polonia 5 GW... En España no hay de momentos objetivos establecidos.

De los proyectos de parques eólicos marinos en España, la región que está mostrando un mayor interés es Canarias. Ellos no tienen la posibilidad de conectarse a la península con un cable, por ello están obligados a buscar alternativas. Hay 4 en tramitación y destaca el de la costa sureste de Gran Canaria, frente al barranco de Tirajana, con una potencia de 144 MW, utilizando 12 aerogeneradores sobre plataformas flotantes de 12 MW.

²³ <https://www.aeeolica.org/images/Posicionamientos/Elementos-clave-para-elica-marinaDIC2019.pdf>

²⁴ <https://www.ica.org/>

En Canarias emplearán aerogeneradores de Siemens Gamesa²⁵ (que recordemos tienen una fábrica a 60 km de Ceuta, en la nueva ciudad de Charafate²⁶, junto al parque industrial de Renault en Tánger) que llegarán a alcanzar los 14 MW y 222 m de diámetro (SG 14-222 DD)²⁷, aunque tienen otros modelos más pequeños (SG 8.0-167 DD)²⁸ de 8 MW y 167 m de diámetro. Para hacernos una idea, el monte Hacho tiene una altura de 204 m, es decir que un aerogenerador de 14 MW lo superaría en altura, aunque instalando 4 superaríamos la demanda actual de 50 MW. De todas maneras, si nos fuéramos a un modelo inferior de 8 MW, necesitaríamos 6.

Como se puede observar en estos gráficos, la instalación cerca de la costa traería consecuencias sobre el paisaje que seguramente no fuera aceptada por los habitantes, algo lógico.

Aerogeneradores Siemens Gamesa 8 MW, Ø167 m



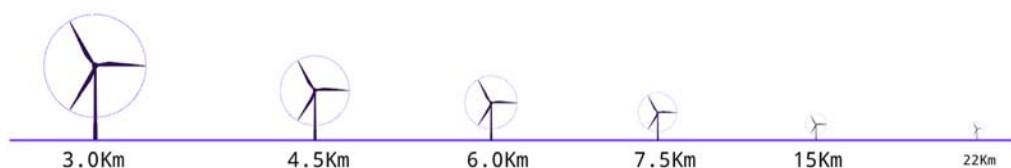
Aerogeneradores Siemens Gamesa 8 Mw, Ø 167 m junto al monte Hacho

Aerogeneradores Siemens Gamesa 14 MW, Ø222 m



Aerogeneradores Siemens Gamesa 14 Mw, Ø 222 m junto al monte Hacho

Para encontrar una posible ubicación de los aerogeneradores marinos habría que tener en cuenta el paisaje; la Junta de Andalucía²⁹ aconseja situarlos a 8 km de la costa para que no tengan tanta presencia visual.



Impacto visual de aerogeneradores (Ø 150 m) según la distancia a la costa

²⁵ <https://www.siemensgamesa.com/es-es>

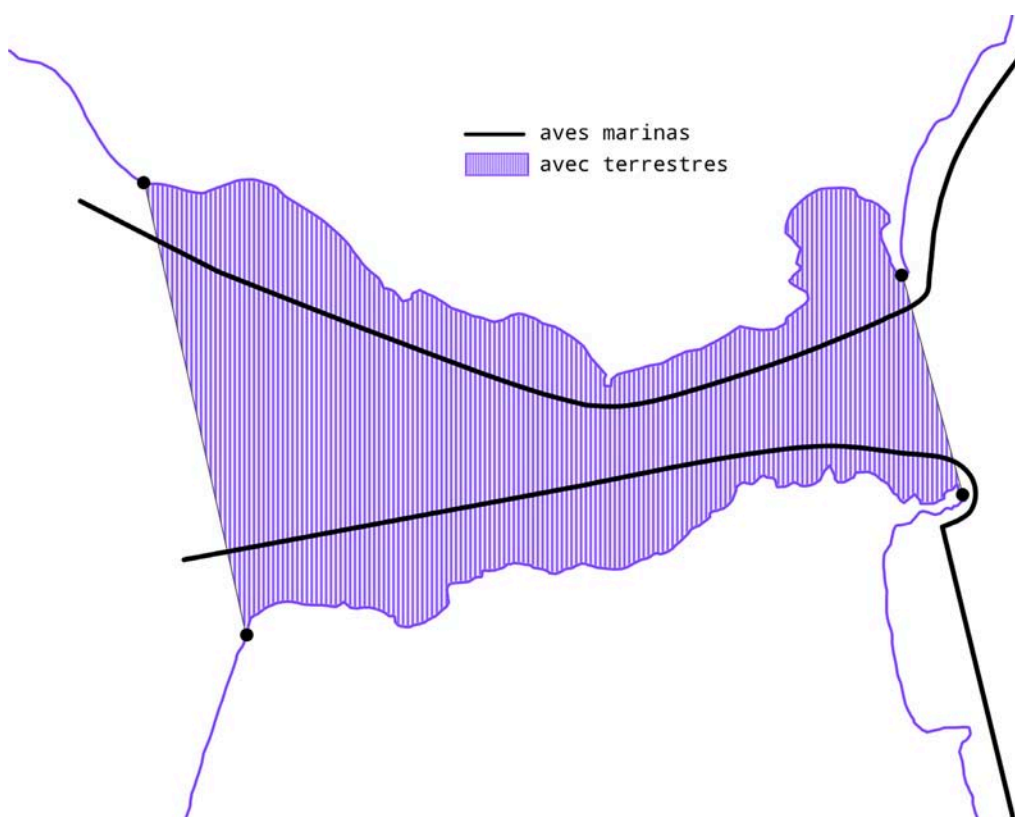
²⁶ <https://www.google.es/maps/place/Siemens/@35.6635883,-5.6637122,3633m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1soxdob796c7cd6566d:oxecabb6e19c8b4a5!8m2!3d35.6671329!4d-5.6640265?hl=fr>

²⁷ <https://www.siemensgamesa.com/es-es>

²⁸ <https://www.siemensgamesa.com/es-es/products-and-services/offshore/aerogenerador-sg-8-0-167-dd>

²⁹ https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/Documentos/energia_eolica_marina.pdf

Otro condicionante serían las zonas afectadas por las aves migratorias, en sus ejes norte-sur y este-oeste. Según el programa MIGRA³⁰ desarrollado por SEO/BirdLife, en el que hacen un seguimiento de distintos tipos de aves mediante dispositivos emisores satélite, data logger GPS y geolocalizadores, las aves terrestres cruzan por la zona donde menos distancia hay entre Europa y África (la variación de los límites este o oeste viene determinado por la dirección e intensidad de los vientos). Por otro lado, las aves marinas pueden ir costeando por el Mediterráneo antes de adentrarse en el Atlántico o viceversa (movimientos pardela cenicienta en el Estrecho ¹³¹ y ²³²). Estos movimientos nos obligan a intentar evitar la instalación de los aerogeneradores en estas zonas, si bien, los estudios realizados sobre el impacto de los aerogeneradores en los movimientos migratorios de las aves no concluyen que haya que impedir la ubicación de un parque eólico en una zona de paso de aves.



Migraciones de aves en el Estrecho (fuente: programa MIGRA de SEO(BirdLife))

Aún hay más restricciones, las profundidades. La tecnología desarrollada actualmente recomienda profundidades como máximo de 30 metros para que las instalaciones sean viables económicamente, incluso se podría llegar a los 50 m. Como vemos en el mapa

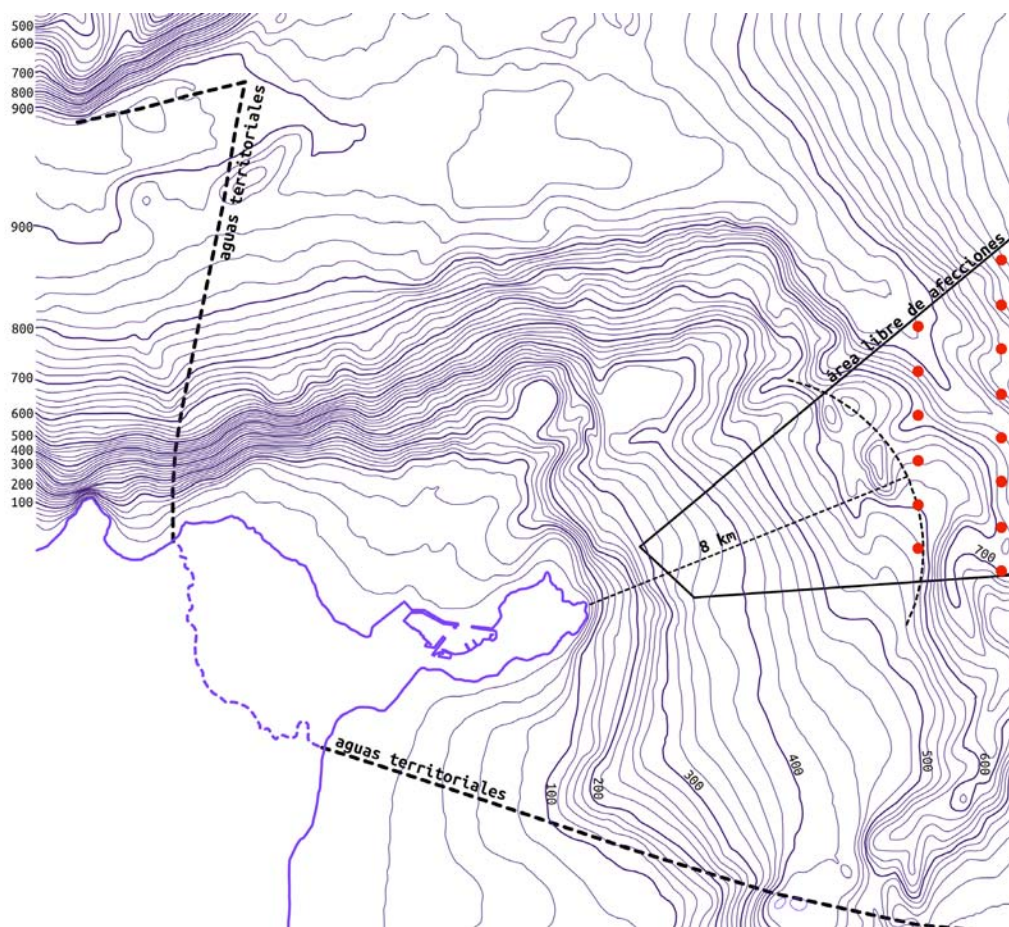
³⁰ <https://www.migraciondeaves.org/>

³¹ <https://www.youtube.com/watch?v=fMQLyuMqNGc>

³² <https://www.youtube.com/watch?v=ahZoKOWLmpU>

morfobatimétrico del estrecho de Gibraltar³³ del Instituto Español de Oceanografía³⁴, las únicas zonas posibles serían en las bahías norte y sur, demasiado cerca de la costa y de las áreas de tránsito de aves. Tampoco nos podemos olvidar de las afecciones impuestas por defensa y los canales de navegación.

A pesar de todos los condicionantes, aún podemos encontrar una posible ubicación para los aerogeneradores, si bien estos no podrán ser fijos sino flotantes al situarse en una zona donde las profundidades pueden alcanzar los 700 m.



Posible situación aerogeneradores flotantes

La tecnología necesaria para la instalación de aerogeneradores flotantes no está tan consolidada como la fija, pero se espera que en los próximos 5 años esta se equipare, aprovechando la experiencia adquirida en la segunda. Esta diferencia tecnológica se traduce en los presupuestos de los parques eólicos. El coste de instalación de aerogeneradores terrestres estaba en el año 2019 en 1.4 millones por MW (según un informe de

33 http://www.ieo.es/documents/10640/35483/estrecho_IEO_70x100.pdf/3fa92dod-c798-4b6b-b956-311c4850b763

34 <http://www.ieo.es/>

la asociación que reúne a las principales empresas eólicas Wind Europe³⁵), mientras que el marino está en 2,5 y es probable que este último disminuya aún más, equiparándose a la terrestre. El proyecto de parque eólico flotante más avanzado es el de WindFloat³⁶ en Viana do Castelo (Portugal), con tres aerogeneradores, cada uno con una capacidad de 8,4 MW. Empleando la misma tecnología y considerando todos los condicionantes mencionados anteriormente, en Ceuta podríamos instalar 14 aerogeneradores de 8,4 MW y la potencia instalada sería **117,6 MW**, con un coste de 165 millones de euros (el cable eléctrico tiene un presupuesto inicial de 221 millones, pero solo para transportar la electricidad, no para producirla).

Para conocer el potencial eólico en términos de generación eléctrica neta, el Atlas Eólico establecía (a falta de datos más precisos) un rango entre 2.975 y 3.175 horas al año en el que la velocidad del viento media es de 7,81 *mis*. Así, para los 25 MW que se pueden instalar en tierra firme, el documento prevé una capacidad entre 70 y 80 GWh al año. Utilizando los mismos datos pero aplicados a los 14 aerogeneradores flotantes (que probablemente tengan mejores condiciones de viento), el parque eólico marino podría producir **350 GWh al año**, ahora bien, como vemos en el plano con la posible ubicación de los aerogeneradores, las “teóricas” aguas territoriales permitirían instalar aún más generadores; instalando 19, se alcanzaría la demanda estimada para 2040, **463 GWh al año**.

4.2 eólica urbana

Pero el viento también puede ser aprovechado en una escala doméstica con el uso de miniaerogeneradores (hasta 100 Kw). He hecho un ejercicio para ver cuál podría ser la potencia instalada en el edificio de viviendas donde vivo (plaza de la Maestranza), dado que siempre tenemos vientos de levante y de poniente azotando. Utilizando las herramientas que proporciona ENAIR³⁷ es posible hacer una aproximación tanto de las velocidades medias de viento en un punto concreto, como de la energía generada usando sus aerogeneradores. La velocidad media del viento estaría en 7,5 *m/s* (27 km/h), valores superiores a 6 *m/s* (21,6 km/h) que según el Atlas Eólico de España, serían óptimos para la eficiencia de los aerogeneradores (pero los terrestres de grandes dimensiones y de más de 5 MW). Hay que tener en cuenta que hemos considerado la altura de la cubierta del edificio sobre el nivel del mar, 55 m, mientras que el Atlas Eólico establece 80 m. Utilizando el modelo más pequeño Enair 30pro³⁸, se llegaría a **28 KWh/día (10.215 KWh/ año)**. Este aerogenerador tiene una potencia nominal de 1,9 KW (máxima de 3 KW) y es operativo con vientos entre 2 y 30 *m/s* (7,2-108 km/h). Sin embargo este modelo tiene un inconveniente, puesto que tiene un diámetro de 3,8 m, un peso de 125 kg y produce 48 dB de ruido (un 1 % más que el ruido ambiente del viento, que para 7 *m/s* puede producir entre 50 y 60 dB). El peso, sus dimensiones y su anclaje puede ser un problema, pues no se podría ubicar en cualquier cubierta y en cualquier sitio.

Ante la problemática, u oportunidad según se mire, de instalar aerogeneradores en las ciudades, se han desarrollado aerogeneradores de eje vertical, que ocupan menos

35 <https://windeurope.org/about-wind/reports/financing-and-investment-trends-2018/>

36 <https://www.edp.com/es/innovacion/windfloat>

37 <https://www.enair.es/es/app/>

38 <https://www.enair.es/es/aerogeneradores/e3opro>

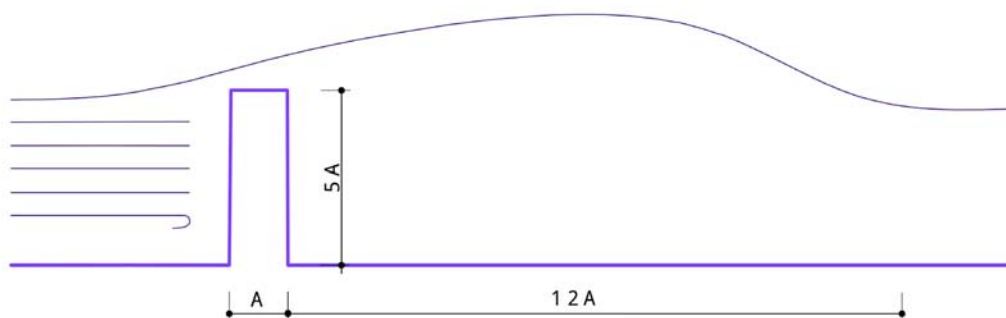
espacio, su peso es menor y el ruido producido es más reducido, si bien, el rendimiento de la mayoría de modelos es inferior al indicado, o solo se alcanza en los límites de las velocidades admisibles. La empresa Smarttwister³⁹ tiene un modelo, SMARTTWISTER ST-3500⁴⁰ con las siguientes características:

3,5 kW (potencia nominal); Ø 0,34 m; h = 1,469 m; 50 kg; 0,5 dBA; 3.000 €

Según la curva de potencia, empieza a producir electricidad (1 kw) a partir de 1,5 m/s, alcanzando la potencia nominal (3,5 kW) con velocidades de 6,5 m/s. Con estas dimensiones y pesos, este aerogenerador se podría colocar casi en cualquier edificio, ahora bien, ¿hay viento suficiente en las zonas urbanas de Ceuta como para aprovechar este recurso? Esa sería precisamente una de las labores que debería llevar a cabo la Ciudad, colocar pequeñas centrales meteorológicas en las cubiertas de los edificios, en todos aquellos sectores susceptibles de obtener un rendimiento energético a partir del viento.

Aún sin datos concretos, basta con darse un paseo por los barrios durante un día de fuerte levante o poniente, para cerciorarnos que los edificios o acantilados situados a levante o poniente no tienen porqué suponer un impedimento y que el viento también llega a los edificios situados tras estas supuestas barreras. García Chávez y Fuentes Freixanet muestran de manera gráfica (y muy pedagógica) en su libro *Viento y Arquitectura*⁴¹, el comportamiento eólico en los elementos de una ciudad. Quiero dejar claro que la aerodinámica de una ciudad es un tema muy complejo, pero con suficientes datos se podría obtener un modelo bastante aproximado de la realidad y ello permitiría que las comunidades de vecinos pudieran contar con información para poder decidir si merece la pena o no instalar estos aerogeneradores. Actualmente, cuando se le pregunta a una empresa instaladora de elementos de producción energética en viviendas colectivas, todas rehuyen la eólica al no tener información, que como mínimo se tarda un año en obtener (si se quiere tener cierta fiabilidad), lo que impide el desarrollo de este mercado y de esta tecnología en Ceuta.

En la publicación antes mencionada podemos tener una idea del comportamiento del viento ante la presencia de obstáculos (edificios, árboles...). En la siguiente sección



Viento y arquitectura según José Roberto García Chávez y Víctor Fuentes Freixanet

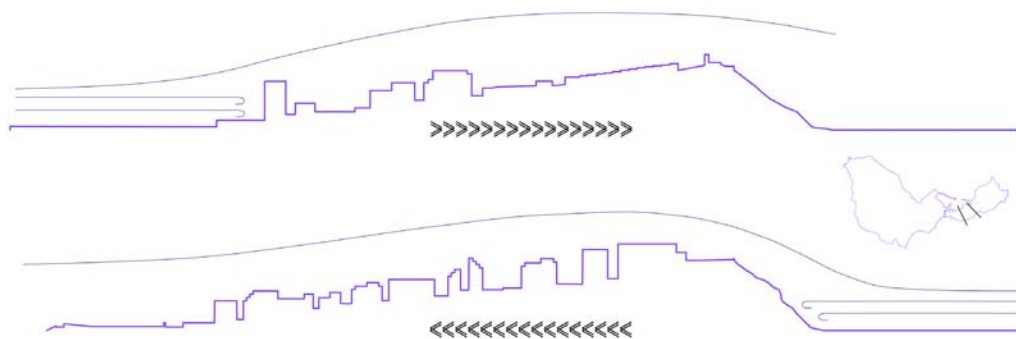
39 <http://www.smarttwister.org/index.php/es/>

40 <http://www.smarttwister.org/attachments/article/41/ST3500.pdf>

41 https://www.researchgate.net/publication/44363811_Viento_y_arquitectura_el_viento_como_factor_de_diseno_arquitectonico

(redibujada del libro *Viento y Arquitectura*) se aprecia lo que ocurre cuando un edificio se interpone en el viento.

En dos secciones realizadas en la zona de la Almina, observamos cómo los perfiles conformados por la topografía y los edificios adaptan una forma casi aerodinámica, lo que facilita que haya viento casi en todas las cubiertas, tanto con levante como con poniente, hecho que puedo constatar en mi propia vivienda pese a estar al “abrigo” del levante por la proximidad y mayor altura de la barriada Pasaje Recreo Alto.



Acción del viento en la Almina

Supongamos que efectivamente pudiéramos aprovechar el viento instalando aerogeneradores de eje vertical (SMARTTWISTER ST-3500)⁴² en las cubiertas de los edificios. No he encontrado cálculos que den una idea de la energía que podría producir, como ocurría con el modelo de Enair de eje horizontal (Enair 30Pro)⁴³, pero hagamos una extrapolación a partir de los datos generados por la aplicación con el modelo de Enair mencionado (potencia nominal 1.900 kW) y con el modelo superior Enair 70Pro⁴⁴ (potencia nominal 4.000kW). En teoría podríamos tener los siguientes resultados:

3 kw / 35,1 kWh al día / 12.813 kWh al año

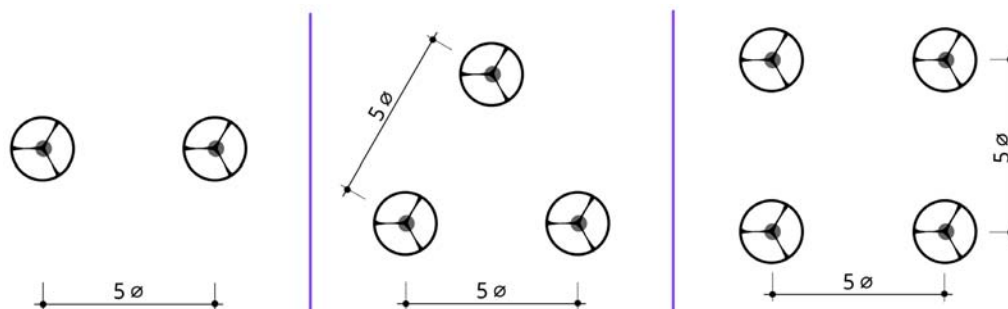
Ahora necesitamos saber cuántos aerogeneradores podríamos instalar en las cubiertas y para ello es fundamental saber la distancia entre los mismos para que el rendimiento sea óptimo. Tras leer con atención la investigación *Increasing the Power Production of Vertical-Axis Wind-Turbine Farms Using Synergistic Clustering*⁴⁵ podemos saber que entre las tres posibles disposiciones, la que obtiene un mayor rendimiento sería la agrupación de tres aerogeneradores, pero la información es muy útil porque pueden darse situaciones donde solo se puedan instalar dos.

⁴² <http://www.smarttwister.org/attachments/article/41/ST3500.pdf>

⁴³ <https://www.enair.es/es/aerogeneradores/e30pro>

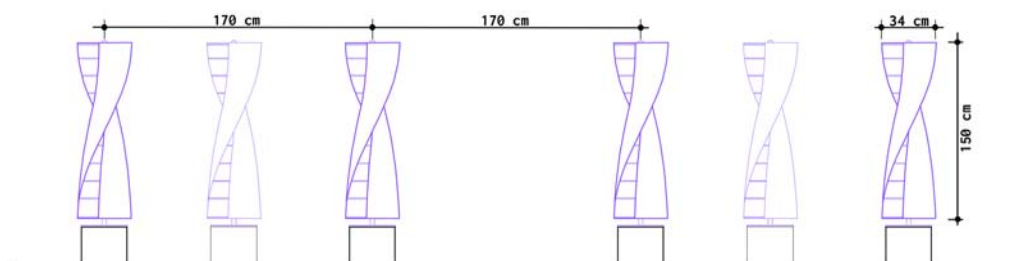
⁴⁴ <https://www.enair.es/es/aerogeneradores/e70pro>

⁴⁵ <https://link.springer.com/article/10.1007/s10546-018-0368-0>



Agrupación de miniaerogeneradores según Hezaveh, Bou-Zeid, Dabiri, Kinzel, Cortina y Martinelli

Atendiendo a las recomendaciones de este estudio, tendríamos que colocar agrupaciones de tres elementos formando un triángulo equilátero de 170 cm entre ejes. La distancia entre conjunto de aerogeneradores tendría que ser también 170 cm. A priori nada impediría que los aerogeneradores se colocasen todos en línea.



Agrupación de miniaerogeneradores vertivales en alzado

Para saber cuántos aerogeneradores de este tipo se podrían instalar en las cubiertas de la ciudad, hemos hecho un cálculo rápido midiendo las longitudes de calles donde se alinean fachadas de edificios susceptibles de aprovechar el viento.

Tenemos 26.300 m de los que solo vamos a considerar la mitad, 13.150 m, descontando calles transversales y elementos que puedan impedir la instalación en las cubiertas. Dividiendo dicha longitud (13.150 m) entre 3,4 m (distancia entre ejes de agrupaciones) obtenemos un total 3.867 conjuntos, como cada uno tiene tres elementos, el número total de aerogeneradores que podríamos ubicar sería 11.603. Hemos visto que la potencia que puede desarrollar el modelo Smarttwister s-3500 es de 35,1 kWh al día y de 12.813 kWh al año. En función de la dirección del viento, no todos los aerogeneradores van a tener el mismo rendimiento, así que minoremos un 70% la potencia de cada uno. El total de la eólica urbana podría ser:

$$11.603 \text{ ud} \times 12.813 \text{ kWh año} \times 0,7 = 104,06 \text{ GWh año}$$



Posible ubicación de miniaerogeneradores

4.3 Aerotermia

El aire también puede ayudar a la producción energética gracias al intercambio térmico (y con la ayuda de una bomba de calor), de hecho la aerotermia es una tecnología que empieza a generalizarse por su bajo coste de instalación y su rendimiento que puede estar en torno al 400 % (cuando las temperaturas bajan de los 5°C o superan los 35°C los rendimientos se reducen considerablemente), eso quiere decir que por cada kW que consume, es capaz de generar 4 kW. Esta fuente de energía se utiliza fundamentalmente para climatización (tanto calefacción como refrigeración) y para el agua caliente sanitaria, con un ahorro considerable respecto a los sistemas eléctricos (calefactores, radiadores y aparatos de aire acondicionado) que son los más utilizados en Ceuta. Aún siendo un sistema muy eficiente, sigue necesitando un aporte de energía, que puede venir de la red eléctrica o de sistemas de producción de energías renovables, como los paneles fotovoltaicos o los miniaerogeneradores, en tal caso, el consumo sería cero. Hoy en día las empresas instaladoras de paneles fotovoltaicos en Ceuta ya están ofreciendo la posibilidad de complementarlos con equipos de aerotermia, con lo que se trata de una tecnología de presente y no de futuro.

Para saber la energía que podría aportar la aerotermia, hemos cogido los datos de consumo eléctrico por metro cuadrado de vivienda en Ceuta que aparecen en el documento del IDAE, Escala de Calificación Energética para Edificios de Nueva Construcción⁴⁶:

calefacción: 31,2 kWh/m² refrigeración: 8,4 kWh/m² agua caliente sanitaria: 17,2 kWh/m²

Considerando una superficie media de 60 m² por vivienda, y puesto que en Ceuta la revisión del PGOU de 2016 (aún en tramitación) hacía una previsión del número de viviendas para 2021 de 29.773 (1.786.380 m²), las demandas totales serían:

⁴⁶ https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_CALENER_07_Escala_Calif_Energetica_A2009_A_5co316ea.pdf

calefacción: 55,73 GWh refrigeración: 15 GWh agua caliente sanitaria: 30,72 GWh

Esto significa que la demanda total sería de 101,45 GWh al año para climatización y agua caliente sanitaria, de los cuales la aerotermia podría aportar 3/4 partes, es decir: **76,08 GWh al año.**

5. AGUA

El mar es también una fuente de recursos energéticos, pese a que las tecnologías para aprovecharlas aún se encuentran en estado de desarrollo. De entre todas ellas, hay algunas que podrían aplicarse perfectamente en Ceuta, en concreto, la undimotriz y la hidroeléctrica, puesto que requieren unas condiciones que se dan en el Estrecho, olas y corrientes marinas.



Monte Hacho, Ceuta

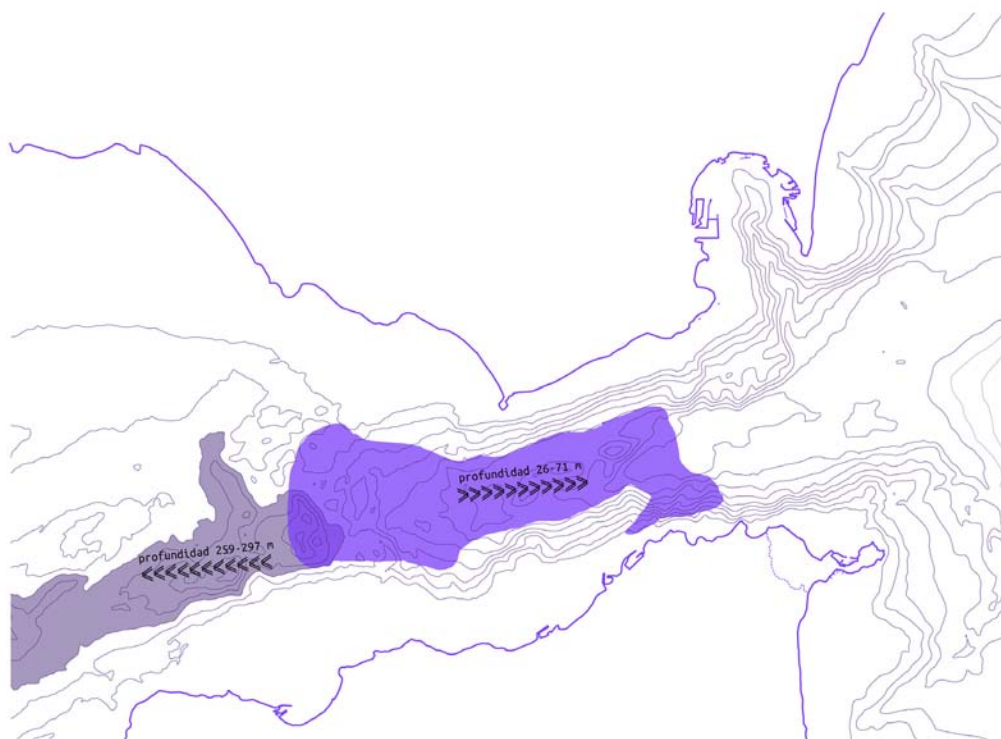
5.1 corrientes marinas

A priori, el Estrecho es un lugar idóneo para el aprovechamiento de las corrientes marinas, puesto que se produce la entrada de las mismas procedentes del Atlántico (generalmente las capas superiores) y la salida del Mediterráneo (capas inferiores) con velocidades que además se acrecientan debido a la orografía del fondo marino. Sin embargo, ello no quiere decir que los puntos donde se den las condiciones óptimas para aprovechar esta energía se encuentre en Ceuta o en sus alrededores. El grupo de oceanografía física (GOFIMA)⁴⁷ de la Universidad de Málaga elaboró el MAPA DE LOS FLUJOS DE ENERGÍA EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR PARA SU APROVECHAMIENTO COMO FUENTE DE ENERGÍA RENOVABLE⁴⁸ (cuyos autores son Calero Quesada, Sánchez Garrido y García Lafuente). En él establecen una serie de áreas donde las corrientes marinas podrían ser utilizadas para generar energía, destacando la complejidad de los parámetros que deben tener en cuenta para este aprovechamiento, como son los flujos de energía (el dato más

⁴⁷ https://www.uma.es/departamento-de-fisica-aplicada-ii/info/72635/oceanografia-fisica-faii/?set_language=en

⁴⁸ http://oceano.uma.es/pdfproj/fleger_4.pdf

importante), la variabilidad de las direcciones, la temporalidad de las corrientes (afectada por las mareas, los vientos, las ondas internas...), la profundidad, la cizalla vertical...



Zonas de corrientes marinas aprovechables energéticamente según GOFIMA

Como se puede observar en esta síntesis gráfica de sus conclusiones, las zonas idóneas se encuentran en el umbral de Camarinal, en las capas 1 y 2 (26-116 m de profundidad) para flujos hacia el Mediterráneo, en la capa 4 (161-206 m) para flujos en dirección del Atlántico y en el umbral de Espartel, en las capas 5 y 6 (206-297 m) para flujos hacia el Atlántico.

Ahora bien, este estudio ha descartado las corrientes superficiales comprendidas entre 0 y 26 m de profundidad, para evitar posibles conflictos o incompatibilidades con el tráfico marítimo, pero de la misma manera que el rendimiento eólico de aerogeneradores (terrestres o marinos) es muy superior a los miniaerogeneradores urbanos, no deberíamos descartar las corrientes marinas superficiales como generadores de energía a una menor escala, que además, podría compatibilizarse con el posible parque de aerogeneradores marinos flotantes expuesto anteriormente, para lo cual sería necesario invertir en INVESTIGACIÓN.

5.2 undimotriz

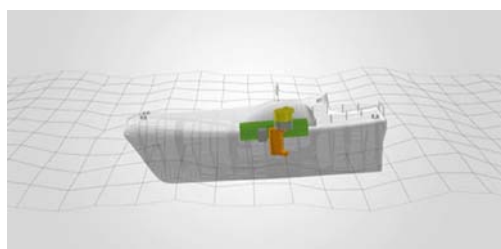
Otra línea de investigación sería el aprovechamiento de las ondas internas que se producen en el Estrecho como consecuencia de la interacción de las corrientes entrantes

y salientes con la topografía (umbral Camarinal). Una breve explicación de estas “olas internas” aparece en el apéndice del estudio sobre la corrientes marinas en el Estrecho de la Universidad de Málaga indicado en el apartado anterior, también en la tesis doctoral de José Carlos Sánchez Garrido, *Generación y propagación de ondas internas en el estrecho de Gibraltar*⁴⁹.

El oleaje ha sido, y es, objeto de múltiples investigaciones para su posible aprovechamiento energético. El Gobierno Vasco tiene una planificación⁵⁰ para la explotación de los recursos energéticos marinos, de la cual surgieron dos proyectos experimentales, BiMEP⁵¹ y Mutriku⁵². En Mutriku (Guipúzcoa) se instaló en 2011 una central de energía undimotriz experimental, que aprovecha la oscilación de las olas para generar presión y aprovechar esta mediante 14 turbinas. La potencia instalada es de **296 kW**, llegando a producir **0,24 GWh al año** (con puntas diarias de 158 kWh). De acuerdo con el seguimiento realizado, y teniendo en cuenta que la central está en el mar Cantábrico, la capacidad de generar electricidad es muy superior en invierno respecto al verano, y el aprovechamiento anual tiene una media de 963,6 horas, mientras que la media en España para la energía eólica está en 2.150 horas y para la fotovoltaica, 1.700 h. Esto quiere decir que su rendimiento puede ser la mitad que con las energías mucho más desarrolladas, pero precisamente ahí se encuentra su potencial, el hecho de que aún no se haya llegado a un pleno desarrollo tecnológico. Por otra parte, no hay que olvidar la importancia de diversificar el aprovechamiento de las distintas fuentes de energía porque raramente se producirán todas las condiciones para que estas trabajen a pleno rendimiento.

En el caso del proyecto BiMEP, se ha unificado el “pistón” y la turbina en un solo elemento flotante (5 metros de diámetro y 42 metros de longitud), con una potencia instalada de 30 kW y capaz de soportar olas de hasta 14 metros. Para el desarrollo de este proyecto se ha realizado un consorcio europeo con participación de empresas privadas, universidades e instituciones públicas bajo el nombre de OPERA⁵³. Según sus estimaciones, la energía generada por las olas podrá suponer el 10 % del total de energía eléctrica demandada por Europa, lo que da una idea de las posibilidades que tendrá. En 2024 tienen previsto la instalación de 40 boyas para poder alcanzar una potencia instalada de 10 MW.

Un aspecto interesante de esta apuesta del Gobierno Vasco por la investigación de energías marinas, es que sus centros de investigación están sirviendo para el desarrollo de otros proyectos, ejerciendo así de polos de atracción tecnológica. En septiembre de 2020 llegó a las instalaciones de BiMEP un prototipo desarrollado por la empresa finlandesa WELLO⁵⁴ para poder



Proyecto Penguin de Wello

49 <https://digibug.ugr.es/handle/10481/2600>

50 <https://eve.eus/Actuaciones/Actuaciones/Marina.aspx>

51 <https://www.bimep.com/area-bimep/caracteristicas-tecnicas/>

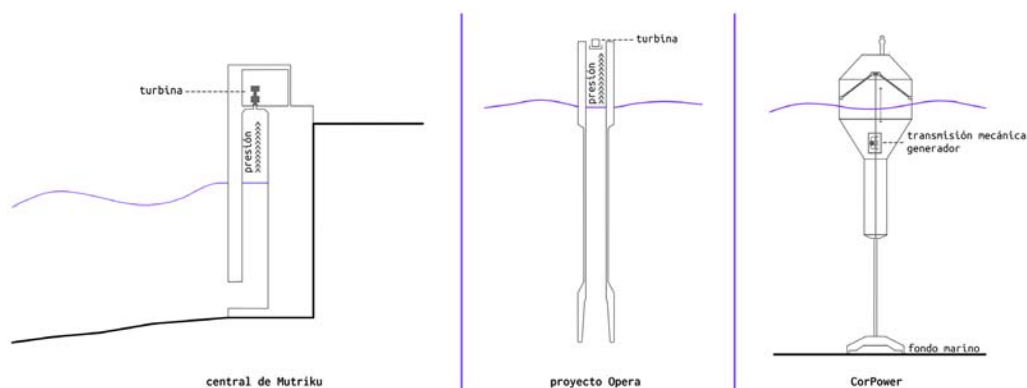
52 <https://www.bimep.com/area-mutriku/caracteristicas-tecnicas/>

53 <http://opera-h2020.eu/>

54 <https://wello.eu/>

estudiar el comportamiento de PENGUIN⁵⁵ durante dos años. El prototipo PENGUIN utiliza la energía cinética provocada por la oscilación de las olas en un dispositivo flotante, que al contrario que una embarcación, su forma persigue la mayor inestabilidad posible, para que un eje rotor pueda girar en torno a un punto fijo. Los ensayos realizados hasta el momento estiman que la potencia nominal del dispositivo puede estar entre 0,5 y 1 MW.

En 2025 está prevista la instalación de la primera “granja” por parte de CorPower Ocean⁵⁶, utilizando una agrupación de boyas que pueden llegar a tener una potencia nominal de 10 MW (300 kW cada una). Cada boya, anclada al fondo marino, utiliza la presión hidráulica almacenada en su interior para aprovechar las oscilaciones provocadas en sus dos sentidos, cuando la ola ejerce una fuerza hacia arriba y cuando el sistema pretensado empuja hacia abajo al retirarse la ola. Gracias a una transmisión mecánica⁵⁷ el movimiento lineal es convertido en movimiento giratorio y este en electricidad (vídeo explicativo)⁵⁸.



Sistemas de energías undimotrices

Habrà que seguir el comportamiento y el rendimiento de estas tecnologías en el futuro así como su integración con los parques eólicos marinos.

Ante la pregunta de si sería aprovechable este recurso en Ceuta, la respuesta sería negativa si atendemos a la *Evaluación del potencial de la energía de las olas*⁵⁹ elaborado por el IDAE. Ahora bien, el estudio intenta establecer el flujo de energía de las olas en diferentes puntos del litoral, utilizando diversas bases de datos (red de boyas, satélites_1 y comparándolos con una modelización de los mismos. Las costas con más posibilidades serían Galicia, el mar Cantábrico y las fachadas norte de las islas Canarias. Pero si nos fijamos en los datos que proporciona la boya que tiene Puertos del Estado en Ceuta, observamos en primer lugar que los valores que proporcionan son menores que los que arroja el modelo

55 <https://www.bimep.com/en/new-floating-device-to-undergo-two-years-of-trials-at-bimep-facilities/>

56 <https://www.corpowerocean.com/>

57 <https://cascadedrives.com/>

58 <https://www.youtube.com/watch?v=mM4qTAqqZYc>

59 https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_11227_e13_olas_b31fcafb.pdf

estadístico y por otro lado, su ubicación⁶⁰ no parece la más idónea al estar protegida del oleaje de levante. Por tanto, sería necesario realizar un estudio más exhaustivo de todo el litoral ceutí, así como no conformarse con aplicar tecnologías desarrolladas para mares con otras características, sino INVESTIGAR en función de los nuestros.

5.3 minicentrales hidroeléctricas

Desde hace más de un siglo las centrales hidroeléctricas se han ido desarrollando en paralelo a la construcción de embalses y presas, aprovechando el cauce o la caída del agua para dirigirlo hacia las turbinas que se encargarán de producir la electricidad. España cuenta con 200 centrales hidroeléctricas y la mayor de todas (en Aldeadávila⁶¹, Salamanca) tiene una potencia nominal de 1.243 MW. En los últimos años esta tecnología ha ido evolucionando y se ha mostrado como una herramienta muy eficaz junto a la utilización de otras energías limpias, como puede ser la eólica o fotovoltaica, dando lugar al denominado almacenamiento hidroeléctrico bombeado, que consiste en reutilizar el agua proveniente de un embalse o presa, una vez que ha pasado por las turbinas de generación eléctrica, para volver a bombearla al embalse superior y así poder disponer de ella cuando el consumo eléctrico lo requiera.

En marzo de 2020 la Unión Europea publicó un *Estudio sobre el almacenamiento de energía. Contribución a la seguridad del abastecimiento eléctrico de Europa*. En él se recoge el estado actual de los sistemas de almacenamiento de energía, así como los escenarios posibles en 2030 y 2050 ante los objetivos descarbonización. Pese a la incertidumbre de la evolución en las tecnologías derivadas de las baterías electroquímicas y sobre todo de los sistemas de producción de hidrógeno, parece que el almacenamiento hidroeléctrico bombeado tendrá un papel muy importante hasta 2030, para posteriormente ceder esa relevancia en 2050 al hidrógeno.

En la actualidad, España es el cuarto país europeo en potencia de bombeo hidroeléctrico instalada, **4,6 Gw** del total de 42 GW de la UE (Italia, Alemania y Austria nos superan), con instalaciones en Cortes de Pallás, Valencia (una aprovechando la presa y otra con un embalse secundario; en Ip, Canfranc, Huesca (con un embalse y un depósito inferior).

Hay una evolución que hace que las minicentrales hidroeléctricas sean aún más interesantes, su complementariedad con la generación eólica y fotovoltaica. Para bombear el agua al depósito superior para su posterior reutilización, hará falta electricidad, pero ¿y si esta la proporcionan aerogeneradores o paneles fotovoltaicos cuando hay un exceso de producción o cuando la demanda es menor? Se están construyendo minicentrales hidroeléctricas que no guardan relación directa con las presas o embalses tradicionales, sino que aparecen como elementos complementarios de un sistema más complejo donde la generación se realiza fundamentalmente mediante aerogeneradores y/o paneles fotovoltaicos. Cuando hay excedente de producción eléctrica, una parte de dicha electricidad se utiliza para que las bombas puedan enviar el agua de un embalse inferior a uno superior, de esta manera, ante la ausencia de viento y de sol, serán las turbinas eléctricas las que

60 <https://www.google.es/maps/place/35%C2%Bo54'00.0%22N+5%C2%Bo19'48.0%22W/@35.8920765,-5.3451847,14489m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1soxo:oxo!8m2!3d35.9!4d-5.33?hl=en>

61 <https://www.google.com/maps/place/Mirador+de+la+presa+de+Aldead%C3%A1vila/@41.2074675,-6.6869398,3364m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1soxd3bf24a99f52a5b:oxc12b06680149a332!8m2!3d41.2093486!4d-6.6859266>

funcionen al descargar el embalse superior. Este es el principio que lleva funcionando en la isla de El Hierro (11.154 habitantes) desde 2014, la central hidroeléctrica de Gorona del Viento⁶². El parque eólico (con 5 aerogeneradores de 2,3 MW cada uno) es capaz de abastecer la demanda eléctrica de la isla y utiliza el excedente de energía para bombear agua desde el depósito inferior (0,15 hm³) hasta el superior (0,38 hm³) y así poder producir electricidad cuando no haya ni viento, aprovechando la diferencia de altura de 650 m entre los dos depósitos, mediante dos tuberías, una de impulsión de 3.015 m y 0,8 m de diámetro y otra de turbación de 2.350 m y 1 m de diámetro. La potencia total instalada puede llegar a **11,32 MW**. Gracias a la central hidroeléctrica, en 2018, lograron 2.300 horas en el que toda la demanda se cubría con las energías renovables, esto es, durante 95 días la isla fue completamente autosuficiente.

Con el desarrollo de las tecnologías eólicas y fotovoltaicas, este tipo de sistemas podría emplearse a escalas mucho mayores. En la ciudad alemana de Gaildorf (Stuttgart), han desarrollado aún más el sistema con el proyecto de Max Bogl Group⁶³, integrando en cada aerogenerador (4 de 3,4 MW) los depósitos de agua necesarios para producir electricidad al descargar sobre un depósito de 0,12 hm³ y con un desnivel de 200 m. El conjunto es capaz de producir **70 MWh**.

Nuevamente he de incidir que no se trata de copiar instalaciones, sino de actuar con la misma actitud, sacar provecho de lo que tenemos e intentar optimizarlo al máximo con la tecnología actual, o futura si fuera necesario INVESTIGAR.

En Ceuta tenemos dos embalses separados 350 m, el del Renegado (1,65 hm³) y el del Infierno (0,6 hm³) y con una diferencia de altura de 22 m. Haciendo un predimensionado con la información del IDAE sobre minicentrales hidroeléctricas⁶⁴, podríamos tener una potencia instalada (considerando un salto neto de 20 m y una tubería de 1,5 m de diámetro) de **1 MW** y la capacidad del embalse del Infierno, podría permitir funcionar la turbina durante un día.

También se podrían construir aljibes; en el monte Hacho (en el interior o en el exterior de la fortaleza), con una altura hasta el mar de 200 m podría tener una potencia de **10 MWh** o incluso en el mirador de Beliunes, en la parte superior de la cantera, cuya cota de 140 daría lugar a **7 MW**. Esas minicentrales se podrían complementar con aerogeneradores y/o paneles fotovoltaicos para poder bombear el agua nuevamente al embalse o aljibe superior cuando sin consumo energético externo.

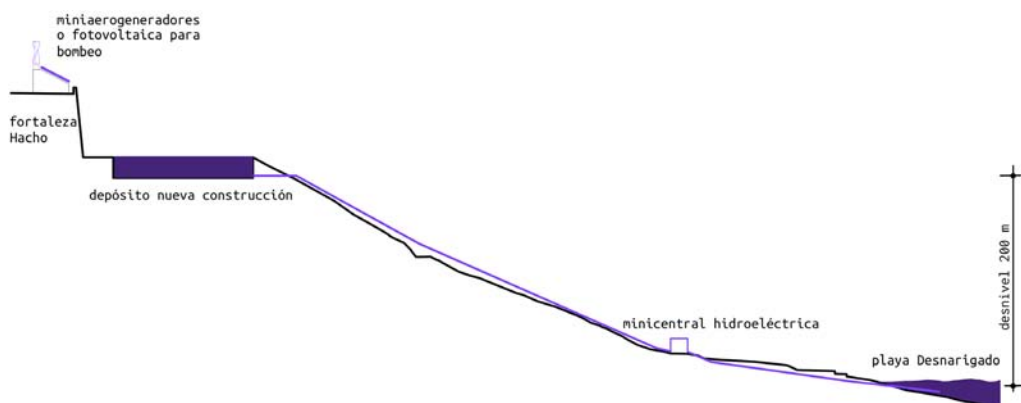
62 <https://www.goronadelviento.es/central-hidroeoica/>

63 <https://www.mbrenewables.com/en/pilot-project/>

64 https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_2.1.7_Minicentrales_hidroelectricas_125f6cd9.pdf



Posible almacenamiento hidroeléctrico bombeado en Ceuta



Posible minicentral hidroeléctrica en el monte Hacho.

Con estos embalses y aljibes se podría disponer de una potencia instalada de **18 MW** y no dependería de factores climáticos temporales como el viento, el sol y el oleaje, sino de la capacidad de los mismos, las turbinas podrían funcionar más o menos tiempo. Si lo hicieran un tercio del año, la energía producida podría alcanzar los **52,56 GWh al año**.

5.4 hidrógeno

Aunque llevamos años escuchando que el hidrógeno puede ser una gran alternativa para el almacenamiento de energía, en lugar de utilizar las costosas, pesadas y muy contaminantes baterías, es cierto que por un motivo u otro, la tecnología no ha evolucionado lo suficiente como para que su utilización se generalice. Como todo lo relacionado con las cuestiones energéticas, muchas veces los factores que hacen que se adapte una u otra

tecnología, o recurso, no depende de la ciencia y la investigación, sino que responden a imposiciones marcadas por la economía y la geoestrategia de las empresas y estados que deciden la política energética del planeta, de lo contrario, no se entendería que casi toda la industria automovilística se haya concentrado en el desarrollo del coche eléctrico de baterías y no en el de pila de combustible, cuando realmente “solo” se trataba de resolver la optimización de la electrólisis del agua por el cual se obtiene el hidrógeno, proceso que requiere una gran cantidad de electricidad pero que compatibilizado con la generación eólica y fotovoltaica, hace que el proceso no sea tan oneroso. Es el llamado **hidrógeno verde**.

A menudo se dice que el hidrógeno es mucho más caro que los combustibles fósiles y que esta es una de las principales razones para que no se apueste decididamente por él. Ya en 2019 el coste del hidrógeno, listo para ser utilizado por un coche, tenía un precio de 12 €/kgr, mientras que la gasolina estaba en 8 €/kgr. Los “expertos” estimaban que para que empezara a utilizarse masivamente el coste del hidrógeno tenía que ser inferior al de la gasolina. En 2020, el precio del hidrógeno ha bajado hasta los 7 €/kgr y la Agencia Internacional de la Energía⁶⁵ estima que podría seguir bajando hasta los 2,5 €/kgr en los próximos 10 años. Es decir, ya no hay impedimentos económicos para no utilizarlo, ahora lo que se necesita es el desarrollo de las infraestructuras para que se utilice a todos los niveles energéticos; industrias, transportes, producción eléctrica, viviendas... Para ello será fundamental el impulso decidido de los gobiernos y administraciones.

En octubre de 2020 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico presentó (a instancias de la Unión Europea) *La hoja de ruta del hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable*⁶⁶. En el resumen ejecutivo se deja muy claro su importancia:

- *El hidrógeno renovable es una solución sostenible clave para la descarbonización de la economía.*
- *Deben fomentarse otros usos finales para el hidrógeno en aquellas áreas en las que la electrificación no sea la solución más eficiente o no sea técnicamente posible en el medio plazo, como el transporte público, servicios urbanos o usos diversos en nodos de transporte intermodal como puertos, aeropuertos o plataformas logísticas. El apoyo temprano de este perfil de proyectos permitirá desarrollar su competitividad, en la misma línea que están desarrollando otros países de nuestro entorno.*
- *Las soluciones basadas en hidrógeno renovable para islas y sistemas energéticos aislados, que dependen en gran medida del transporte aéreo y marítimo, han de potenciarse para que dichas regiones puedan alcanzar la neutralidad climática garantizando su sostenibilidad como destinos turísticos.*

La producción de hidrógeno mediante electrólisis y utilizando energías renovables, será la clave de la autosuficiencia energética en Ceuta, ya que no solo se trata de utilizar el gas como sustituto de los combustibles fósiles, sino que nos permitirá almacenar la energía producida por todos los medios derivados del aire, el sol y el agua, evitando así el colapso en una red local de distribución que actualmente no podría canalizar toda la electricidad generada. El uso de la tecnología asociada al hidrógeno será una revolución

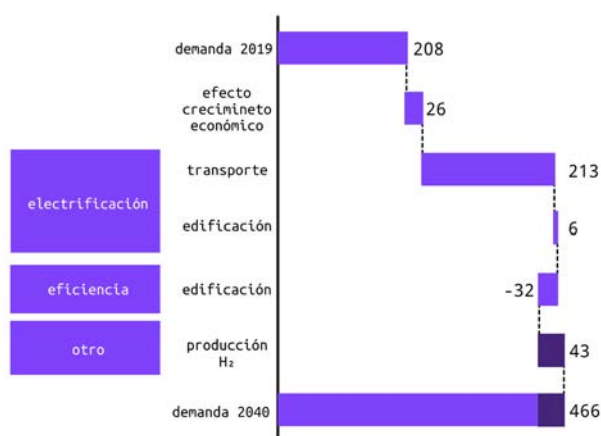
65 <https://www.iea.org/>

66 <https://www.miteco.gob.es/es/sistema/includes/errores/404.aspx>

que alcanzará a todos los niveles energéticos de Ceuta, que se aplique lo antes posible y de manera ordenada dependerá de la planificación que haga la Ciudad Autónoma, si es que la hace, afectando sobre todo al transporte comunitario (rodado, aéreo y naval), al transporte individual (coches y motos) y también al arquitectónico (pronto no será extraño equipar los edificios de viviendas colectivas con sus propios medios de producción y almacenaje de energía).

6. CONCLUSIONES

En el inicio hacía mención al estudio de Monitor Deloitte para Endesa y la previsión de demanda energética para Ceuta en el año 2040 en GWh al año, que cifra en **466 GWh al año**.



Evolución de la demanda eléctrica en Ceuta entre 2019 y 2040
(fuente: Monitor Deloitte)

Si el problema de duplicar la producción energética se afrontara con la misma actitud que han mostrado nuestros gobernantes, parece evidente que la única solución sería la del cable eléctrico con la Península, sin embargo, haciendo un análisis de las tecnologías actuales y futuras, y teniendo en cuenta nuestros recursos energéticos, nos daremos cuenta de que existen muchas otras alternativas, algunas es posible que hoy en día sean más caras a priori, pero pienso que un estudio más detallado diría lo contrario.

Hagamos un resumen de la hipotética producción energética con energía renovables en Ceuta.

CAPACIDAD PRODUCCIÓN ENERGÉTICA

FOTOVOLTAICA	170,48 GWh año	EÓLICA TERRESTRE	70 GWh año
EÓLICA MARINA	350 GWh año	AEROTERMIA	76,08 GWh año
EÓLICA URBANA	104,6 GWh año	HIDROELÉCTRICA	52,56 GWh año

TOTAL: 747 GWh año

Es cierto que este potencial no se puede sumar de cualquier manera y que en ningún momento el rendimiento máximo de cada tecnología se van a producir a la misma vez, pero sí nos da una idea de cuáles son nuestras posibilidades reales de autosuficiencia energética. A estos valores habría que añadirle la energía producida por las olas, pero puesto que es una tecnología que aún está en desarrollo (los diferentes proyectos solo proporcionan la potencia instalada, pero no la producida), no la hemos considerado, así como la producida por el hidrógeno.

Ante esta situación en la que ya es posible cubrir la demanda estimada para 2040 (466 GWh año) me hago la siguiente pregunta:

¿Cómo podemos seguir permitiéndonos el lujo de no utilizar las energías renovables en Ceuta?



El Gobierno de Ceuta debería crear un departamento técnico (quizás no sea necesario una Agencia de la Energía como ha hecho el Gobierno de Baleares en su Ley de Cambio Climático y Transición Energética) que se dedique a estudiar, investigar, analizar, planificar y promover el uso de energías renovables a gran y a pequeña escala. Algunos estudios e investigaciones podrían realizarlos ellos mismos, otros tendrán que ser consorcios públicos-privados los que los desarrollen, tal y como hacen los vascos, pero es que Ceuta es un lugar propicio para convertirse en un polo tecnológico que atraiga empresas, universidades y administraciones, aportando valor económico a una apuesta decidida por la descarbonización y la electrificación en la ciudad antes de los plazos marcados por la Unión Europea. Si nuestras instituciones hubiesen trabajado en este sentido desde hace años, en lugar de concentrarse solamente en conseguir la inversión del cable eléctrico, ahora estarían en disposición de presentar un plan para acometer la transformación energética en el plazo de 10 años, tal y como exponía Monitor Deloitte en su estudio.

Estas posibilidades son muy ilusionantes pero contrastan con el panorama desolador de nuestra ciudad, viendo cómo nuestros representantes (y ciudadanos), a pesar de la

situación crítica en la que está sumida la ciudad desde hace años, tan solo hayan introducido un punto relacionado con la energía en su plan para salir de la crisis, *Establecer un plan de fomento para las energías alternativas.*

7. EPÍLOGO

Con este análisis solo he tratado de demostrar cómo una determinada actitud frente a los problemas y utilizando nuestros propios recursos, es posible dar soluciones a uno de los temas clave para cualquier ciudad, el abastecimiento energético. Esta actitud es la que se requiere para afrontar los múltiples desafíos que tenemos en la ciudad (y que irán aumentando ante la desidia general).

Para asegurarnos un porvenir, necesitamos (re)pensar Ceuta como si fuera un territorio completamente aislado, desde todos los puntos de vista (geográfico, energético, administrativo, legal, económico...), nos obligará a analizar, pensar e investigar cómo mantener no ya la autosuficiencia sino nuestra propia existencia como Ciudad Autónoma.

Una vez alcanzada nuestra independencia existencial, todo lo que podamos aprovechar del hecho de ser España, de pertenecer a Europa, de estar en el continente Africano y de tener como vecino a un país como Marruecos (con todo lo positivo y negativo que ello conlleva), todo ello serán beneficios añadidos, en lugar de ser, como hasta ahora, elementos indisolubles de nuestra supervivencia.

Ceuta, 12 de abril de 2021

Estudio geológico de los terrenos colindantes con el fortín de Aranguren

Simón Chamorro Moreno, Catedrático de Biología y Geología y miembro del IEC

INTRODUCCIÓN

En 1998 se inicia un proyecto de colaboración entre el INEM y la Ciudad Autónoma de Ceuta que prevé la restauración de tres de los fortines construidos a lo largo de la línea fronteriza después de la guerra con Marruecos de 1859-60. Entre los fortines que se prevé restaurar, se encuentra el de Aranguren, que fue construido en 1882. Tras una inspección inicial, se pudo constatar la presencia de importantes grietas que afectaban a su estructura. Como consecuencia, se tomó la decisión de iniciar un estudio geotécnico que definiera su origen (figuras 1 y 2) y sus repercusiones para la estabilidad estructural de la construcción a corto y largo plazo. En el presente informe se tratará de dilucidar las posibles relaciones que la estructura geológica del terreno sobre el que se asienta el referido fortín tiene sobre las deficiencias estructurales observadas en la edificación.



MARCO GEOLÓGICO DE LA REGIÓN

La geología de Ceuta se enmarca en una estructura geológica singular y de gran envergadura conocida como el “Arco Bético-Rifeño”. Se trata de un cinturón orogénico de tipo geosinclinal formado, en lo fundamental, durante y como consecuencia de la Orogenia Alpina. La singularidad se debe fundamentalmente su marcada curvatura y la falta de un bloque continental estable sobre el que apoyarse, algo realmente único, ya que las cadenas montañosas suelen ser lineales, si son intracontinentales, o situarse alrededor de escudos continentales estables a los que ciñen. A gran escala, el estilo alpino de esta formación viene subrayado por la presencia de numerosos mantos de corrimiento y a una escala más reducida por el predominio de una tectónica de escamas, en general, fuertemente apiladas.



Figura 1. Grietas en la cara norte del fortín de Aranguren



Figura 2. Grietas en la cara sur del fortín de Aranguren

A lo largo de todo este sistema montañoso se puede distinguir una zona interna que bordea el mar de Alborán, conformando su línea de costa y una externa que bordea a la anterior y se extiende hacia el interior continental. La presencia de materiales antiguos, generalmente premesozoicos, y en mayor o menor grado metamórficos, caracteriza a la zona interna, mientras que las rocas posmesozoicas carentes de una impronta metamórfica son los materiales típicos de la zona externa. Con la excepción del pequeño afloramiento de los flischs de Beliunech situado en el extremo norte de territorio de Ceuta, el resto

del territorio de nuestra comunidad forma parte de la zona interna del “Arco Bético-Rifeño” y a ella justamente pertenecen los materiales sobre los que se sustenta el fortín de Aranguren que serán el objeto del presente informe.

RASGOS GENERALES DE LA GEOLOGÍA DE CEUTA

El territorio de Ceuta no sólo forma parte del “Arco Bético-Rifeño”, sino que se encuentra situado en su punto focal del mismo, lo que hace que su geología sea especialmente compleja. De hecho en sus escasos 20 Km² se agrupan hasta siete unidades geológicas distintas, con materiales que van desde el Devónico hasta el Aquitaniense y, como no, el Pliocuaternario. Además, en este pequeño enclave es posible encontrar desde rocas típicamente sedimentarias sin señal alguna de metamorfismo hasta otras cuyo grado de metamorfismo regional es el mayor posible, junto con un afloramiento de rocas ígneas provenientes de las profundidades en las que se localiza el límite corteza-manto. Además, el efecto de varios ciclos orogénicos superpuestos, de los que el alpino es sólo el último, ha complicado enormemente la disposición tectónica de sus materiales. De hecho, los efectos del estilo característico de la orogenia alpina, con sus típicos mantos de cabalgamiento originados por los fuertes procesos compresivos que la acompañaron, se muestran de forma exacerbada en esta zona, donde los mantos cabalgantes se multiplican y atomizan, dando lugar a una tectónica que se puede calificar de escamas. En ella, pequeños mantos de cabalgamiento (escamas tectónicas) provenientes de lugares distintos y ambientes sedimentarios dispares se apilan unos sobre otros sin un orden aparente. Si a ello se suma el hecho de que dichas escamas pueden haber sufrido transformaciones metamórficas diferentes que enmascaran sus características originales, entonces, la labor de tratar de reconstruir la procedencia y el camino seguido por cada uno de ellos se convierte en una tarea de una complejidad extrema y, a veces, hasta imposible.

A pesar de todos los inconvenientes anteriores, la paciente labor desarrollada durante el último siglo por un número importante de geólogos ha conseguido ofrecer un cuadro razonablemente coherente de la geología de la zona y, en particular, del territorio de Ceuta. Este esquema, aunque incompleto en muchos aspectos y carente del detalle que la geología aplicada requiere, es lo suficientemente firme como para servir de marco a las conclusiones que el estudio geológico detallado de la zona que nos ocupa, algunas de las cuales pueden tener repercusiones prácticas de interés.

La mayor parte del territorio de Ceuta se encuentra ocupado por un sinclinal complejo —el sinclinal “Hadú-Fnideq— que reúne materiales detríticos antiguos (Devónico a Triásico) junto a otros mucho más recientes (Aquitaniense) y discordantes. Con el eje en dirección aproximada NNE-SSW el sinclinal ocupa toda la zona continental que va desde las Puertas del Campo hasta el Renegado. Su plano axial se inclina hacia el oeste y su núcleo desaparece bajo las calcarenitas Aquitanienses y las arcillas y areniscas Permotriásicas probablemente arrastrado por un pliegue-falla al que las arcillas Pérmicas sirven de lubricante. Sus materiales más antiguos se encuentran afectados por un metamorfismo de baja intensidad. Al este del sinclinal una pequeña franja de “filitas carbonosas”, ocupan el resto del territorio continental de Ceuta. Estas filitas probablemente formaban parte de los materiales más antiguos del sinclinal, si bien se encuentran en la actualidad separadas de los materiales del sinclinal por una discordancia en pliegue-falla en la que aparecen habitualmente restos arrastrados y triturados de las anteriores arcillitas del Pérmico. Estas filitas carbonosas están afectadas de un metamorfismo de grado medio. Más hacia

el este, ya en la zona del istmo y del Hacho, el subsuelo está ocupado por materiales de alto grado de metamorfismo, la mayor parte de los cuales se puede encuadrar dentro del campo de las granulitas. En el istmo aparece un claro gradiente de metamorfismo que se incrementa hacia el este, pasando de micasquistos en la zona de la Almina a gneisses kinzigíticos y hasta a verdaderas migmatitas en la zona del Sarchal, donde los gneisses entran en contacto con un afloramiento de peridotitas y con los gneisses del Hacho. Estos últimos, que aparecen en todo el monte Hacho, presentan un afloramiento homogéneo de textura ocelar y la presencia de cordierita y silimanita indican el alto grado de metamorfismo que han sufrido, justificando su inclusión en el campo de las granulitas.

El lado oeste del sinclinal “Hadú-Fnideq” está en contacto con una estrecha franja de esquistos y grauwackas —unidad del Fuerte de Isabel II— afectados de un metamorfismo de grado bajo que los diferencia de los materiales de la unidad siguiente —unidad de Beni-Mesala— caracterizados por su metamorfismo de grado medio. En esta última unidad se asienta justamente el fortín de Aranguren. Por último y cerrando los materiales de la unidad de Beni-Mesala por el lado occidental, aparecen, con muy escasa extensión en el territorio ceutí, los flisch de la unidad de Beliunex. Dado que el fortín de Aranguren se encuentra enclavado en la unidad de Beni-Mesala, parece razonable prestarle una atención más detallada a dicha unidad.

LA UNIDAD DE BENI-MESALA

Dentro del territorio ceutí, son básicamente tres los tipos de rocas que aparecen ligados a esta unidad: filitas, cuarcitas y dolomías, todas ellas afectadas de un claro metamorfismo de grado medio. Las rocas que aparecen con mayor profusión son las filitas que, debido a su tonalidad gris con matices azulados, violáceos y verdosos, han sido denominadas con bastante fortuna “filitas color de humo” por su parecido con los colores que presenta el humo al evanescerse. Su aspecto habitual es sedoso, aunque también es frecuente que muestren una textura fibrosa. Se encuentran claramente alabeadas y cuando se pliegan, lo hacen de forma isoclinal. Muestran una fractura esquistosa muy clara, aunque a veces esta fractura está enmascarada por la fuerte trituración que afecta a algunos de sus sectores. Además del elevado contenido en biotita de neoformación, responsable de su brillo y esquistosidad, estas filitas contienen pequeños granos detríticos de cuarzo y de una roca negra, probablemente lidianita. También son frecuentes los enclaves de cuarzo de neoformación, normalmente asociado con clorita, oligisto y, más raramente, con distena.

Dentro de la anterior formación filitosa, aparecen con cierta frecuencia barras de una cuarcita clara de tonalidad generalmente amarillenta, aunque también puede presentarse con matices grisáceos. Asociados al cuarzo que mayoritariamente conforma esta roca, aparecen, otros minerales opacos siempre en pequeñas cantidades, como magnetita, pirita y limonita. Los cristales de los minerales anteriores suelen situarse en bandas muy finas y paralelas que dan a estas cuarcitas un aspecto acintado. La disposición de este bandeo parece no tener relación con su disposición estratigráfica primitiva, sino con planos de esquistosidad secundarios de origen metamórfico. El espesor de las barras de cuarcita oscila entre el decímetro y el centenar de metros. Su aspecto general es masivo, dado que normalmente el metamorfismo que las afecta ha borrado su estructura sedimentaria original, no obstante, en algunos afloramientos se ha conservado en parte su estructura inicial. Cuando ocurre esto, las barras de cuarcitas aparecen formadas por un apilamiento

de pliegues agudos con los flancos paralelos a los planos del techo y del muro de la barra y cuyos núcleos aparecen con plegamiento seudosimilar, a veces casi fluidal. La dirección de los flancos de estos pliegues y, en consecuencia, la de los planos que delimitan los flancos de estas barras, presentan direcciones y buzamientos muy diferentes de la de los planos de exfoliación de las filitas que las rodean, siendo la mayor parte de las veces casi perpendiculares. Todo parece indicar que la diferencia de competencia entre ambos tipos de roca en las condiciones en las que se desarrolló el metamorfismo ha conducido a un comportamiento dispar de ambas fracciones. La porción arcillosa de las mismas, mucho más refractaria, respondió a los esfuerzos con un plegamiento en general suave que dio lugar al aspecto alabeado con el que se muestran en la actualidad. En las zonas de mayor esfuerzo, las filitas se plegaron de forma similar, pero en su mayoría estos pliegues evolucionaron a pliegues-falla y zonas de desgarres, conservándose sólo en casos excepcionales. Los enclaves donde abundaba el cuarzo, debido a su mayor plasticidad en condiciones de alta temperatura y presión, debieron sufrir un proceso de segregación y concentración, para posteriormente absorber la mayor parte de la deformación, replegándose sobre sí mismo, aumentando así significativamente de espesor y dando lugar a las potentes barras que se observan en la actualidad.

Separada de los anteriores esquistos y cuarcitas por una falla, una potente formación dolomítica cierra la unidad de Beni-Mesala por el extremo occidental. Estas dolomías son masivas, sin estratificación aparente, y normalmente presentan un grano muy fino, aunque no faltan enclaves donde la roca muestra una cierta cristalización. Los procesos metamórficos sufridos por esta unidad han afectado a las dolomías de forma muy dispar. En ciertas zonas, su elevada cristalinidad indica un metamorfismo de cierta intensidad, no obstante, en otros enclaves su estructura sedimentaria está casi inalterada y en ellos es posible identificar estructuras algales y restos fósiles de *Gyroporella* sp. datables como del Triásico medio. Asumiendo la hipótesis de una sedimentación continua y suponiendo una similitud genética entre los materiales de esta unidad y la de los del sinclinal Hadú-Fnideq, se puede asignar una edad Werfeniense (Triásico inferior) a las cuarcitas y datar a las filitas color de humo dentro del Pérmico.

La duplicación de algunas partes de la serie estratigráfica, así como la cartografía de las barras de cuarcita, indican que la unidad de Beni-Mesala está formada por la imbricación de como mínimo dos escamas tectónicas, ambas afectadas por un plegamiento anticlinal, si bien la cartografía detallada de la parte de la unidad que aparece en Ceuta indica una estructura bastante más compleja. Esta unidad se encuentra surcada por numerosas fallas de desgarre, generalmente inactivas. Las fallas más importantes que aparecen en esta formación muestran una dirección NE-SW, formado juego con otras aparentemente más recientes en dirección casi N-S y que en algunos caso muestran signos de actividad reciente. Los rumbos de los juegos de fallas anteriores indican la presencia de un importante esfuerzo compresivo con dirección 25°N, compatible con los esfuerzos provocados por el choque entre la Placa Africana y la Euroasiática que tiene lugar en la zona del Estrecho de Gibraltar.

METODOLOGÍA

El presente informe tiene como base los estudios geológicos de la zona publicados hasta la fecha. Además, y para alcanzar un conocimiento más detallado del área de interés, se ha hecho uso de dos herramientas básicas: la cartografía aérea y las prospecciones

de campo. La interpretación adecuada de la cartografía aérea es una herramienta muy potente que permite reconocer los principales rasgos y estructuras geológicas presentes en una zona. No obstante la información obtenida de la cartografía aérea al no ser de interpretación unívoca necesita una posterior comprobación in situ que la valide.

Como material fotográfico se ha utilizado el vuelo 1081 del Ejército del Aire del 29:04:83 que consta de 20 fotografías en color a una escala aproximada de 1:10.000. En particular se ha hecho uso de las tomas 7289,7290 y 7291. Además se ha contado también con series a una escala mayor (1:25.000) para la determinación de las relaciones de conjunto. En esencia, el método consiste en el reconocimiento de las características morfológicas del terreno que de alguna manera están gobernadas por la litología y la tectónica. Las fotografías deben ser observadas por pares contiguos con un estereoscopio adecuado, con el que se consigue observar una representación tridimensional del relieve, en general con un efecto estereoscópico bastante exagerado. La superposición en una de las fotos del par de una lámina plástica especial transparente pero con suficiente rugosidad como para permitir la escritura, permite registrar los rasgos de interés. Una vez dibujados, éstos se transfieren a un mapa topográfico de escala semejante que será usado en los reconocimientos de campo.

En el trabajo de campo, además de ratificar o no las estructuras detectadas en las fotografías aéreas, se toma nota detallada de otros datos imposibles de deducir del estudio anterior, tales como la micromorfología, la litología, la textura, las direcciones de los estratos o de los planos de falla y de esquistosidad y sus respectivos buzamientos, así como de las características micromorfológicas y texturales de los planos de falla que puedan aportar información relevante. Aquellos detalles de interés se registran fotográficamente.

Una vez recopilados los datos aportados por todas las herramientas anteriores, se establece un modelo inicial de trabajo que se irá ajustando hasta hacerlo compatible con la totalidad de los datos, a partir del cual se establecerán las conclusiones finales.

ESTRUCTURA GEOLÓGICA DE LA ZONA CIRCUNDANTE AL FORTÍN DE ARANGUREN

Centrado en el fortín de Aranguren (30 S TE 28603E 397624N), se ha delimitado un rectángulo de 1600 metros de base y 1950 metros de altura en el cual se han estudiado y cartografiado los materiales geológicos que aparecen en la zona, junto con sus relaciones tectónicas (véase el “Mapa geológico de la Zona”). Dentro del rectángulo anterior y centrado también en el fortín, se ha ampliado una zona más reducida de 600 metros de base y 700 de altura en la que se estudió con mayor detalle la estructura tectónica que rodea al fortín de Aranguren (véase el “Esquema tectónico de la zona próxima a la Torre de Aranguren”).

Al igual que el de Ányera, el fortín o torre de Aranguren se encuentra situado justo en la cresta de la llamada Loma Entre Fuertes que discurre claramente hacia el norte desde su nacimiento en el monte Ányera. Emplazado cerca de la terminación norte de la loma anterior, ocupa un pequeño altozano que alcanza junto con el fortín 238 metros de altitud. Hacia el norte, la loma se bifurca, dando lugar hacia el este a la loma de los Huesos y hacia el oeste al cerro de la Palma. En su extremo norte, la loma se desvanece y forma un profundo barranco que discurre en la misma dirección de su cresta y que

termina frente al poblado de Benzú. Este barranco, situado paralelo y hacia el este del denominado en el Plano de Ceuta 1:10.000 Barranco Central, carece de denominación en el anterior plano y será denominado a partir de ahora en este informe Barranco de Benzú. La ladera este de la loma forma la cabecera del arroyo de Cala Mocarro y la oeste la vertiente oriental del arroyo de Benzú.

La litología de la zona está claramente dominada por las filitas color de humo y sus barras de cuarcitas intercaladas. En el extremo norte de la zona estudiada aparecen otros materiales: las dolomías de Benzú en la zona noroccidental y la serie flischoide de las cuarcitas de Beni-Mesala en la nororiental. La cartografía detallada de las barras de cuarcitas que aparecen en la zona representada muestra un mínimo de cuatro alineaciones que discurren en dirección aproximada norte-sur. Esta dirección es claramente diferente de la que presentan estas barras en la zona oriental del afloramiento en el territorio de Ceuta de la unidad de Beni-Mesala, en la cual aparecen en dirección noreste-suroeste. Las cuarcitas, mucho más resistentes a la meteorización que las filitas, suelen formar importantes resaltes en la topografía de la zona. Las filitas están generalmente muy meteorizadas, de forma que justo en la cresta de la loma Entre Fuertes los sondeos efectuados indican que el frente de meteorización alcanza unos ocho metros de profundidad. Además, el estado de fracturación de esta formación es muy elevado, debido probablemente al efecto conjugado de las numerosas fallas que la afectan y a las últimas fases de los movimientos de posicionamiento sinmetamórficos que tuvieron lugar cuando la roca estaba y relativamente cerca de la superficie y, por lo tanto, en un dominio frágil.

El estudio del conjunto de fallas presentes en esa zona indica la existencia de un sistema de fallas de desgarre con direcciones 35°N y 115°N , aparentemente inactivas en la actualidad y probablemente más antiguas que el resto de las presentes. Una de ellas discurre por el barranco del Altabacal, se dirige hacia el suroeste, pasando unos 70 metros al norte de la torre de Aranguren, y continúa hacia el barranco del Hozri. Otra pasa por el barranco más cercano al fuerte en dirección sur de la vertiente oeste de la loma Entre Fuertes, pasa a escasos 50 metros al sur del fuerte y continúa hacia la cabecera del arroyo de Cala Mocarro, donde se confunde con la trayectoria de otra falla. Por último, la tercera, separa las dolomías de Benzú de las filitas color de humo, cerca de un kilómetro al norte de Aranguren. Este sistema de fallas es coherente con un esfuerzo compresivo de dirección este-oeste, similar al que generó el apilamiento de las escamas tectónicas contra la dorsal caliza. Su origen se puede encontrar en el desplazamiento hacia el oeste que sufrió la microplaca de Alborán.

Otro sistema de fallas con un importante componente gravitacional toma direcciones paralelas a 65°N y no muestran tampoco signos recientes de actividad. Dos fallas de este tipo aparecen en la zona estudiada, una discurre por el cauce bajo del arroyo de Cala Mocarro, sigue hacia el suroeste pasando unos cien metros al norte del fortín en dirección a Fuente Dachas. Su origen puede estar relacionado con el sistema de fallas anterior, ya que el esfuerzo distensivo que las generó está en dirección aproximadamente perpendicular al compresivo del sistema anterior.

Un tercer sistema de fallas con un fuerte componente de desgarre aparece con direcciones conjugadas cercanas a 0°N y 130°N . Dos fallas de interés pertenecientes a este sistema aparecen en la zona de estudio, una de ellas parte de las proximidades del monte Renegado, pasa por la cabecera del arroyo de Cala Mocarro, sigue en dirección noroeste, pasando a unos 70 metros al norte de Aranguren en dirección de la fuente de

Bab el Hayar. La otra, que muestra una clara trayectoria norte-sur, parte del poblado de Benzú, afectando a su paso a una esquina de su grupo escolar, recorre el barranco de Benzú, enfila la cresta de la loma Entre Fuertes, pasando bajo el fortín de Aranguren y sigue hacia el sur discurriendo a unos 200 metros del fuerte de Ányera en dirección a Castillejos. En la zona de estudio, estas fallas están claramente activas. El esfuerzo compresivo norte-sur asociado a ellas discurre con un rumbo cercano a los 155°N , siendo por tanto coherente con los esfuerzos compresivos generados por los movimientos de aproximación entre la Placa Africana y la Euroasiática que están teniendo lugar actualmente en la zona del Estrecho de Gibraltar.

Centrándonos en los alrededores del fortín de Aranguren y sobre todo en aquellos accidentes geológicos que puedan estar relacionados con los problemas estructurales que lo afectan (véase: el “Esquema tectónico de la zona próxima a la torre de Aranguren”) hay que indicar que los mismos pueden tener dos causas geológicas distintas: la existencia de una falla que discurra bajo el fortín y/o la presencia de materiales inestables bajo sus cimientos. Estudiaremos primero el conjunto de fracturas próximas a la edificación.

Cinco fracturas de importancia, calificables como fallas, rodean a la torre de Aranguren. La indicadas como 1 y 2 en esquema anterior pertenecen al sistema compresivo con esfuerzos este-oeste descrito anteriormente. Ambas pasan por las cercanías del fortín sin afectarlo; la número 1 unos 50 metros al sur y la número 2 cerca de 70 metros al norte del mismo. La número 3 del esquema pertenece al sistema de fallas gravitacionales y cruza a unos 150 metros del fortín la terminación norte de la loma Entre Fuertes en una dirección prácticamente este-oeste. Esta falla, junto con la número 2 descrita anteriormente, generan en la trinchera sur de la pista que discurre paralela y al sur de la carretera a la altura del chalet La Ponderosa, una profunda grieta duplicada en profundidad, que está originada por el efecto de las aguas de escorrentías sobre la roca fuertemente triturada por el movimiento antiparalelo de los dos bloques de la falla.

La falla señalada en el esquema con el número 5, al igual que la 4, pertenece al sistema generado por el esfuerzo compresivo de dirección aproximada norte-sur (155°N). Atraviesa el extremo norte de la loma Entre Fuertes en dirección noroeste-sureste (120°N), pasando a unos 100 metros del fortín. Su paso por la loma viene marcado por un profundo surco de casi un metro de profundidad que indica con claridad su reciente actividad. Hacia el este, a su paso por la trinchera de la carretera Benzú-García Aldave corta a una barra de cuarcitas que muestra, como consecuencia de la acción de la falla, diferente dirección y buzamiento a uno y otro lado de la fractura (véase el “Esquema tectónico...”).

Por su parte, la número 4 sale de la cabecera del barranco de Benzú atravesando la carretera Benzú-García Aldave fracturando su firme con una grieta que muestra una dirección global 20°N (Figura 3). Mientras que en el lado norte de la carretera la grieta es simple, conforme va avanzando hacia el sur, la grieta se ramifica hasta transformarse en un sistema difuso de pequeñas fisuras en el lado sur. La grieta simple del lado norte de la carretera presenta una separación horizontal de 1,5 centímetros, no observándose en la misma desplazamientos de cizalla. Sí se observa, sin embargo, un hundimiento cercano al medio centímetro del lado oriental de la fractura (Figura 4), lo que indica un cierto componente gravitacional en el movimiento de esta falla que, como se ha indicado antes, es de desgarre. El trayecto de esta falla a partir del lado sur de la carretera, al penetrar en la loma y cruzar la pista que discurre paralela a la misma, viene marcado por la presencia de una banda de vegetación (zarzales) típica de zonas con aguas subálveas. Ello indica

que la zona milonitizada por la acción de la falla está sirviendo de cauce a las aguas de escorrentía de esta ladera de la loma. A partir del punto anterior, la falla toma dirección 340°N y alcanza la base del fortín en su cara norte. En ese punto, una calicata practicada ha puesto de manifiesto su plano de falla (Figura 5) que aparece allí con una dirección 350°N y un buzamiento de 80°W . El espejo de falla desarrollado en el lado este de la falla muestra numerosas estriaciones casi horizontales (Figura 6), signos evidentes de los movimientos de desgarre que la caracterizan. La falla cruza el fuerte diametralmente y en dirección norte-sur perfecta, reapareciendo en la cara sur, donde otra calicata ha permitido determinar la dirección de salida de la falla (20°N) y su buzamiento (70°W). A partir de este punto, la falla recorre la cresta de la loma en dirección francamente sur, cruza el monte Ányera por su ladera oriental, evitando así al fortín que hay en su cima y se prolonga hasta Castillejos, desapareciendo bajo el mar.

Dado que el fortín de Aranguren presenta una grieta diametral de dirección norte-sur casi perfecta, cuyos extremos coinciden con bastante exactitud con los puntos de salida y entrada de la falla anterior, parece lógico deducir que esta falla está directamente relacionada con los problemas estructurales que le afectan. Sin embargo, es necesario indicar que una falla de desgarre antihoraria como ésta debería producir un claro desplazamiento antiparalelo de las dos mitades del fuerte, algo que no se observa. A este respecto, conviene señalar que, si bien el movimiento a largo plazo (miles de años) de la falla es claramente de desgarre, algunos movimientos puntuales de la misma pueden ser sólo de separación de los dos bloques que limita. Ello no sólo es posible, sino necesario también en fallas como la que nos ocupa, ya que, al presentar un plano de falla ondulado, el deslizamiento horizontal de sus bloques debe ir acompañado necesariamente de un movimiento de alejamiento y acercamiento de los bloques que permita ir acomodando las irregularidades de su plano de falla. Por otro lado, hay que tener también presente que las fracturas de la anterior construcción no tienen sus bordes perfectamente paralelos, sino que muestran un ligero ángulo que se va abriendo hacia arriba. Por ello, parece necesaria la presencia de otro proceso, además del de la falla, que explique la divergencia observada entre los bordes de las fracturas.

Si tenemos en cuenta que el asfaltado de la carretera afectada por la grieta originada por la acción de esta falla se hizo hace unos diez años y que la separación que muestra en la actualidad la grieta anterior es de unos 15 milímetros, podremos calcular la tasa anual de separación de los labios de la falla que resulta ser de un milímetro y medio. Esta tasa es concordante tanto con los datos deducidos de la instrumentación de las grietas del fuerte, llevada a cabo a lo largo de los últimos doce meses, como con la tasa de separación de una grieta que afecta a una reparación de la cubierta del fuerte realizada hace también unos diez años. No obstante, la extrapolación de esta velocidad de separación a lo largo de la vida de la construcción (118 años) daría una separación total de unos 18 centímetros, cifra que no es coherente con las observaciones. De todo ello se puede deducir que el movimiento de esta falla, como de otras muchas, es esporádico y que ha sido en los últimos diez a quince años cuando la falla ha desarrollado su último episodio de actividad. Episodio que, según los datos extraídos de la instrumentación de las fracturas, aún no ha concluido.

Por otro lado, las rocas metamórficas, como las filitas color de humo que sustentan al fuerte, presentan de forma característica una serie de planos de esquistosidad, a lo largo de los cuales este tipo de rocas puede fracturarse y deslizar con mayor facilidad. El estudio de las direcciones y buzamientos de los planos de esquistosidad de las filitas



Figura 3. Grieta en la carretera de Bezú-García Aldave a su paso por las cercanías del chalé La Ponderosa, causada por la falla 4 del "Esquema tectónico..."



Figura 4. Hundimiento cercano a los cinco milímetros del bloque oriental de la falla de la figura 3. (la fotografía está tomada hacia el norte)



Figura 5. Espejo de falla a su entrada por la cara norte del fortín de Aranguren



Figura 6. Estriaciones casi horizontales en el espejo de falla de la figura anterior.

cercanas al fuerte (véase el “Esquema tectónico...”) ha puesto de manifiesto que el fuerte de Aranguren se asienta entre dos bloques de filitas separados por la falla anterior y que cada uno de ellos muestra direcciones y buzamientos de la esquistosidad diferentes. Así, las medidas efectuadas en el bloque oriental indican planos de esquistosidad con direcciones entre 20 y 40°N y buzamientos entre 40 y 50° hacia el SE. Por su parte, el bloque occidental muestra direcciones entre 130 y 140° y buzamientos entre 20 y 30° hacia el SW. En este punto, conviene indicar que la dispersión en los valores de las medidas anteriores es totalmente normal en rocas como ésta que muestra un plegamiento claramente alabeado, sin que esa dispersión indique que estamos midiendo planos de esquistosidad en bloques disyuntos. De hecho y según se puede observar en el “Esquema tectónico ...”, los planos de esquistosidad de los diferentes bloques de terreno que limitan las fallas presentes en la zona muestran orientaciones muy dispares que se apartan significativamente de los intervalos de dispersión indicados anteriormente.

En su conjunto, los datos anteriores indican que la torre de Aranguren se asienta justo en medio de dos bloques de filitas que están separados por la falla número 4. Los planos de esquistosidad y, por lo tanto, de deslizamiento de los bloques anteriores se orientan de forma semejante a como lo hacen dos lados contiguos de un tejado a cuatro aguas, favoreciendo por lo tanto el deslizamiento de la parte oriental del fuerte hacia el sudeste y la parte occidental hacia el sudoeste. Hay que señalar también que la inclinación (buzamiento) de la esquistosidad del bloque oriental (40-50°) es mucho más pronunciada que el del bloque occidental (20-30°), lo que sin duda hace más fácil el deslizamiento hacia el sudeste de la mitad oriental del fuerte que el de su otra mitad. Además, este deslizamiento hacia el sudeste del lado oriental es contrario al provocado por el desplazamiento horizontal antihorario del bloque oriental de la falla, lo que podría también explicar la falta de desplazamiento lateral que se observa en las fracturas del fuerte.

El deslizamiento del firme sobre el que se sustenta el fuerte según los anteriores planos de esquistosidad, junto con la acción de la falla, puede explicar la formación de las grietas que afectan al fuerte y la falta de desplazamiento antiparalelo entre las dos mitades del mismo. Sin embargo, el deslizamiento sobre una superficie plana como la definida por la esquistosidad tampoco puede explicar la divergencia angular desarrollada entre los bordes de las grietas del fuerte. Para producirla sería necesario que uno o ambos lados del fuerte se deslicen sobre superficies curvas y, en el caso concreto que estamos estudiando, el único proceso que puede causar este tipo de movimiento es el de reptación del suelo. Mediante este mecanismo, las capas más superficiales del suelo, debido a las oscilaciones diurnas y estacionales de la temperatura y la humedad, se expanden con el calor y la humedad en dirección normal al plano delimitado por la superficie topográfica. Cuando la temperatura desciende y/o el ambiente se seca, la zona superficial del suelo desciende, pero ahora, en vez de hacerlo en dirección normal al plano superficial, lo hacen en la dirección de la gravedad, lo que provoca un desplazamiento de la superficie del terreno a favor de la pendiente. La actuación real de este proceso en la zona está apoyada por la presencia de una clara curvatura en la parte inferior de los árboles que rodean al fortín, sobre todo de los de la ladera oriental, así como por las fracturas e inclinaciones de las paredes de un antiguo caserón situado a unos 30 metros hacia el este del fuerte, típicas de este tipo de proceso. De hecho, el fuerte se encuentra ubicado en la cresta de una loma con el eje de mayor curvatura en dirección norte-sur (Figura 7) y el deslizamiento de una o de ambas mitades del fuerte a lo largo de esta superficie curva provocaría el tipo de divergencia angular observado.



Figura 7. El fortín de Aranguren se ubica justamente en la cresta de la loma Entre Fuertes. Debido al proceso de reptación de las capas superiores del suelo, una o ambas mitades del fuerte se desliza en direcciones opuestas por la superficie curva de la cresta de la loma, ello puede explicar la divergencia angular que se observa entre los lados de la fractura.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

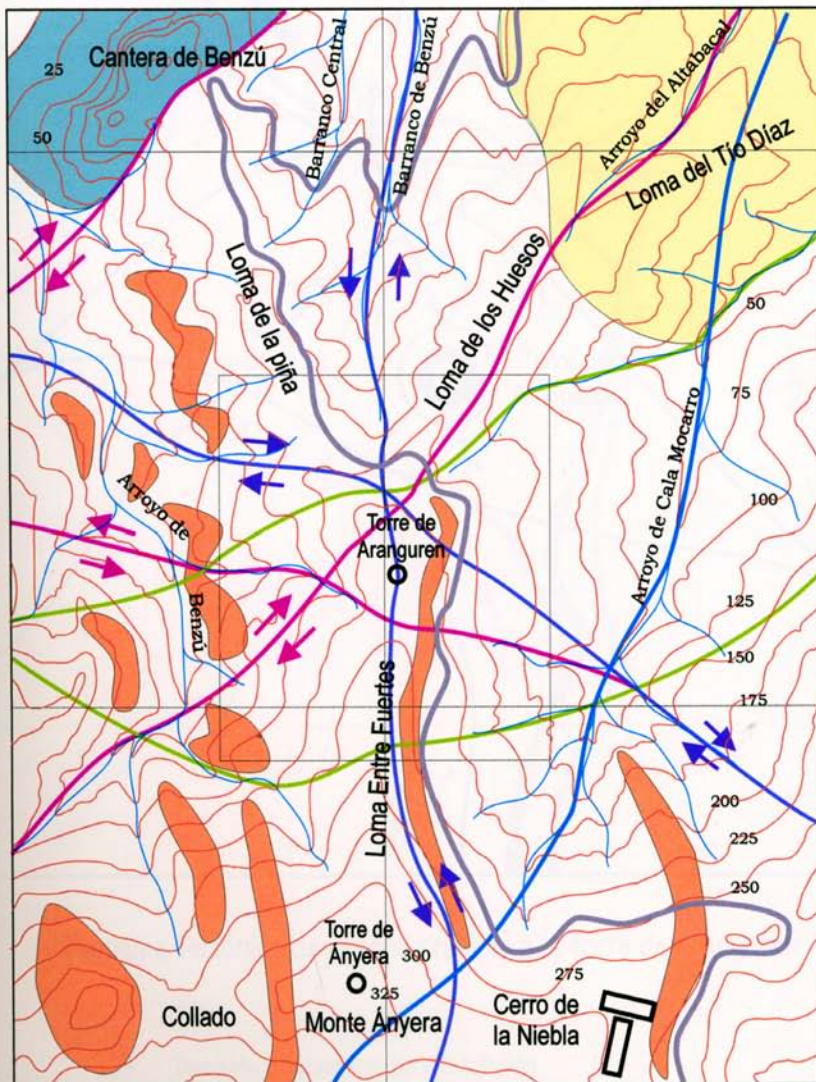
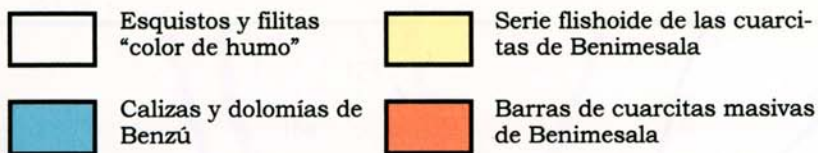
Del estudio geológico de los terrenos colindantes al fortín de Aranguren se pueden colegir las siguientes conclusiones:

1. Los cimientos del fuerte de Aranguren se hunden en los materiales de una unidad geológica denominada Beni-Mesala. Los materiales de esta unidad se caracterizan por haber sido afectados por un metamorfismo de grado medio y las rocas más frecuentes son las filitas “color de humo”, entre las que se intercalan importantes barras de cuarcitas, y las dolomías. En concreto, Aranguren se levanta sobre las filitas “color de humo” y, aunque las barras de cuarcitas abundan a su alrededor, ninguna de ellas está afecta de forma directa a la cimentación de mismo.
2. La formación filitosa anterior está cruzada por numerosas fallas, algunas de las cuales muestra signos de actividad reciente. Una de las fallas activas, la señalada con el número 4 en el “Esquema tectónico...”, atraviesa diametralmente la base del fuerte en dirección norte-sur y está claramente relacionada con los problemas estructurales que le afectan.
3. La dirección, situación y velocidad de esta falla son coherentes con la situación dirección y velocidad de apertura de las grietas que afectan al fuerte.
4. Diversas observaciones permiten determinar la velocidad de apertura de los labios de esta falla durante los últimos diez años que ha resultado ser de 1,5 milímetros al año. No obstante, otras observaciones indican que esta

velocidad no se ha podido mantener a lo largo de todo el tiempo que lleva este fortín construido, por lo que hay que deducir que la actividad tectónica de esta falla es esporádica.

5. Además, el deslizamiento de las capas superficiales del terreno a lo largo de los planos de esquistosidad de las filitas parece también estar relacionado con la apertura de las grietas anteriores. La acción combinada de ambos procesos —apertura de los labios de la falla y deslizamiento según los planos de esquistosidad— dan cuenta adecuadamente tanto del movimiento de apertura horizontal de las grietas, como del hundimiento de su mitad oriental. No obstante, la divergencia angular que se observa en las anteriores grietas no puede explicarse por la acción combinada de ambos procesos.
6. Para dar cuenta de la divergencia angular que muestran las citadas grietas hay que contar también con la acción del proceso denominado reptación del suelo. La acción combinada de estos tres procesos puede explicar de forma satisfactoria los problemas estructurales observados.

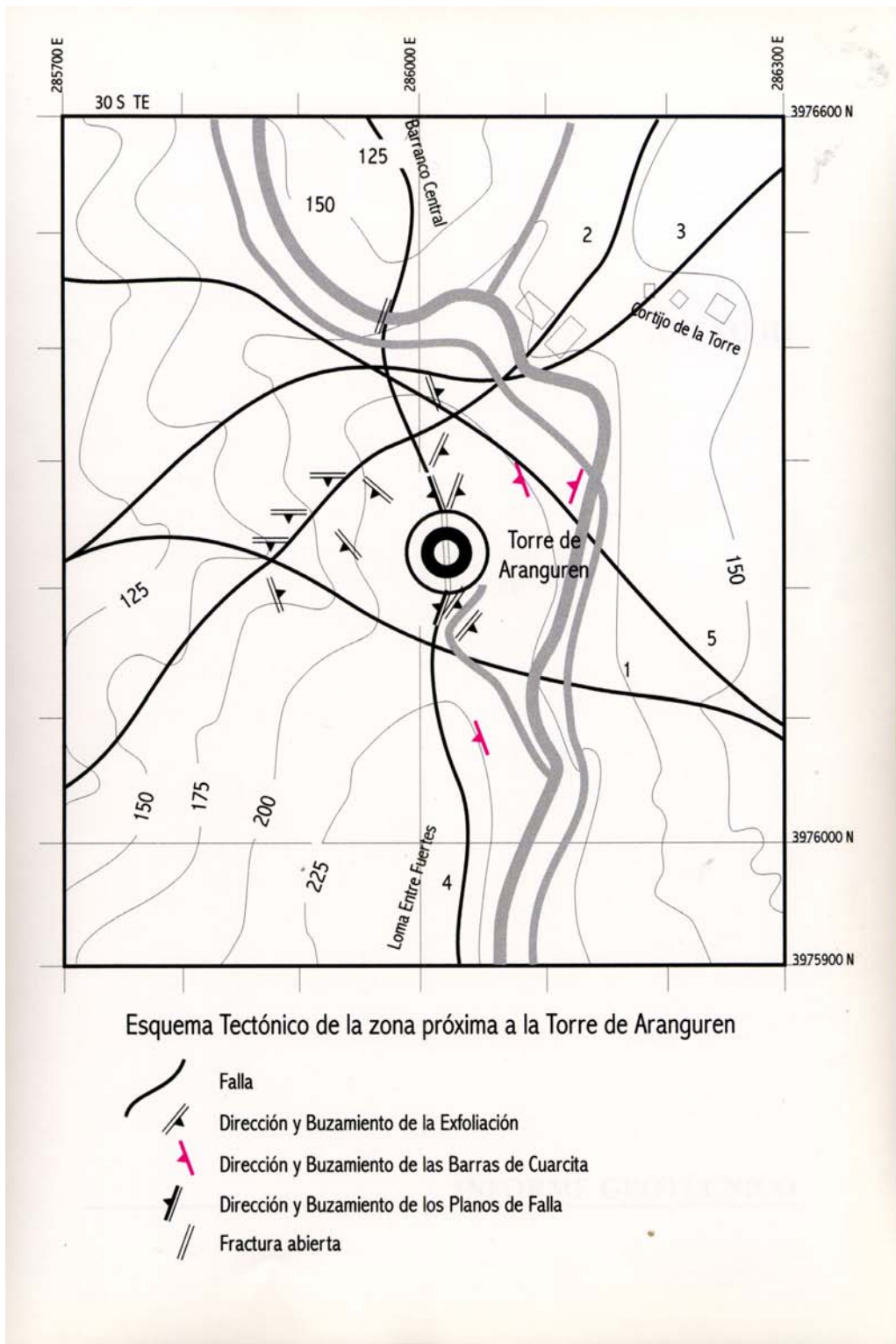
MAPA GEOLÓGICO DE LA ZONA



30 S TE

286 E





Adenda al Estudio geológico de los terrenos colindantes con el fortín de Aranguren

Carlos Pérez Marín, arquitecto y miembro numerario del IEC

I. INTRODUCCIÓN

Los proyectos y estudios realizados en el fuerte Aranguren y sus alrededores mostraron cómo la singularidad de nuestro patrimonio, por muy pequeño que sea, puede hacer converger intereses por parte de técnicos de prestigio a nivel nacional y cómo una obra pequeña puede dar lugar a descubrimientos, aunque sean de otro campo (en este caso el geológico). Para mí fue un honor haber podido aprender de personas como Simón Chamorro, cuyo conocimiento de la geología de Ceuta, y del norte de África, ha sido y será un referente para todos los técnicos de la ciudad, o como Juan José García Valero, cuya experiencia en obras de rehabilitación y restauración (como la Alhambra o las obras emblemáticas de la Exposición Universal de Sevilla), supuso un master continuo sobre materiales de construcción a lo largo de los años en los que pudimos colaborar en Ceuta, o con Antonio Molina que a pesar de ocuparse del cálculo y ejecución de estructuras como la catedral de Sevilla o el estadio olímpico de la misma ciudad, tuvo tiempo para el fuerte Aranguren y para realizar posteriormente con nosotros el Desdoblamiento del Paseo de las Palmeras, junto a mis hermanos y al también ingeniero Vicente Vicens.

El documento reproducido al que acompaña esta adenda es el informe geológico que Simón Chamorro elaboró para el Laboratorio de Control de Calidad de Ceuta, siendo la primera vez que se publica, 21 años después, el descubrimiento de la nueva falla, la falla Chamorro...

Para poner en contexto el trabajo de Simón Chamorro es conveniente explicar cómo surge esta investigación y cuáles eran sus objetivos.

2. ANTECEDENTES

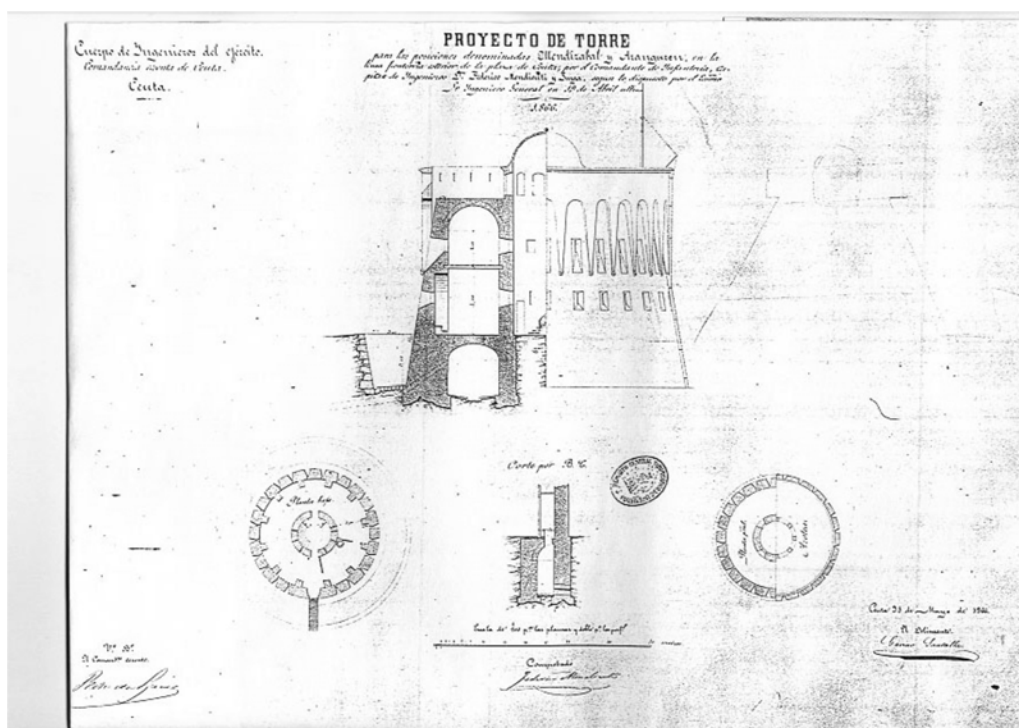
Desde diciembre de 1998 a diciembre de 2000 tuve la suerte de dirigir la **Escuela Taller Fuertes Campo Exterior**, un programa del INEM en colaboración con la Ciudad

Autónoma de Ceuta para formar a jóvenes que habían quedado excluidos del sistema escolar, en oficios de la construcción como la albañilería y las instalaciones. Además del objetivo educativo y social, las escuelas taller se crearon para rehabilitar el patrimonio histórico, en nuestro caso teníamos que intervenir en 3 de los 7 fuertes que quedaban de la línea fronteriza, construidos entre 1860 y 1884 tras la firma del tratado de Wad-Ras en 1860, por el que se puso fin a la guerra iniciada un año antes entre España y Marruecos. Los fuertes elegidos por la Ciudad fueron Príncipe Alfonso, Francisco de Asís y Aranguren.



Fuerte Aranguren

Estas fortificaciones constituyen un conjunto bastante singular y de los que solo se encuentran ciertas similitudes en los construidos en Melilla en la misma época y con el mismo fin, el control de los nuevos límites fronterizos. Mientras en Europa el modelo de fortificación de finales del siglo XIX se basaba en construcciones de tipo poligonal y atenazado, los ingenieros militares destinados a Ceuta tuvieron que adaptarlas a los ataques de las tribus de la Yebala, cuyas tácticas distaban mucho de las empleadas por los ejércitos europeos, tal y como pudieron comprobar una vez finalizadas las obras del Príncipe Alfonso, el único de planta poligonal y que demostró su ineficacia por lo que tuvieron que modificar la tipología, construyendo fuertes de planta circular, con patio o sin patio (en función de las dimensiones), con dos alturas más sótano, con un depósito de agua para almacenar el agua de lluvia, con aspilleras distribuidas en todo el perímetro de cada nivel y con una plataforma para piezas de artillería en la cubierta. Por otra parte, los ingenieros también tuvieron que adaptarse a las circunstancias de Ceuta en cuanto a suministro de materiales, ya que no había canteras de donde extraer bloques de piedra que pudieran tallarse convenientemente, pasando a utilizar muros de mampostería de piedra (generalmente gneis del monte Hacho) y ladrillo, lo que posibilitaba una mayor rapidez en la construcción.



Proyecto de torre 1866

Durante los primeros 6 meses de la Escuela Taller, las tareas se centraron en los cursos de formación, pero a partir del séptimo mes se suponía que teníamos que empezar a intervenir en los fuertes. Los responsables de cultura habían mostrado su interés por comenzar por Aranguren, cuyo uso previsto era el de albergue juvenil, ya que tradicionalmente los terrenos colindantes se han utilizado para hacer acampadas. Sin embargo, tuve que oponerme a tales directrices por dos motivos; el primero era la necesidad de redactar un proyecto de albergue juvenil en el que el fuerte se utilizara solo para actividades educativas, ya que sus dimensiones interiores impedían alojar todas las funciones demandadas por un albergue (cocina, comedor, duchas, dormitorios y administración); el segundo motivo, y el más importante, eran las patologías que se apreciaban en la construcción y que requerían un estudio previo para asegurarnos que la inversión no se iba a realizar en vano. Estos argumentos fueron aceptados y mientras nos concentrábamos con los alumnos y monitores en los trabajos del fuerte Francisco de Asís, pudimos iniciar una serie de investigaciones para determinar las patologías de Aranguren, sus causas y sus posibles soluciones.

3. LA INVESTIGACIÓN

Para estudiar las fisuras y grietas acudimos a la única empresa establecida en Ceuta y capacitada para realizar ensayos, el Laboratorio de Control de Calidad de Ceuta (LCCC), cuyos técnicos y propietarios eran **José Miguel Pellicer Marqueta** y **Juan José García Valero** (este último fallecido recientemente en abril de 2021). Fueron ellos los que establecieron una metodología de trabajo para poder hacer un seguimiento durante

un año de la grieta que dividía al fuerte en dos y cuyos primeros resultados mostraban que el edificio se abría y se cerraba de manera cíclica. En paralelo, realizaron estudios geotécnicos y geológicos del terreno con la colaboración de **Simón Chamorro Moreno**, cuya participación fue determinante para entender lo que estaba sucediendo. Simón Chamorro descubrió una falla activa de la que no se tenía constancia en ningún estudio geológico previo, incluyendo su propia *Síntesis Geológica de Ceuta*¹ y que pasa justo por debajo de la construcción.



Miguel Pellicer, Simón Chamorro y José Luis Pérez Díaz inspeccionando las patologías del fuerte

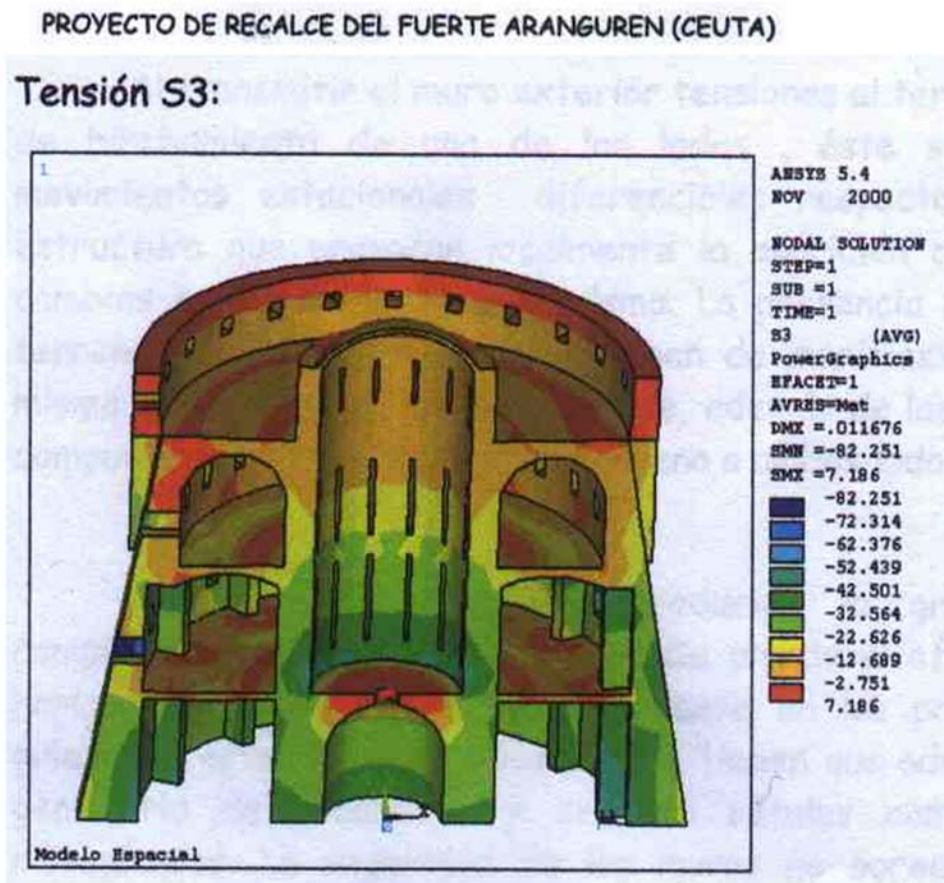


Sondeos geotécnicos junto al fuerte

1 Chamorro, S. & Nieto, M. (1989). *Síntesis geológica de Ceuta*. Servicio de Publicaciones, Concejalía de Cultura, Iltre. Ayuntamiento de Ceuta. 233 pp

Además de la falla, el estudio geotécnico **determinó la existencia de arcillas expansivas** que eran las causantes de los movimientos cíclicos, los cuales coincidían con los períodos de lluvia, como consecuencia, cuando el terreno se humedecía se producía un aumento de su volumen capaz de elevar una de las mitades del fuerte, aproximándola a la otra; con ambiente seco, la presión del terreno disminuía y la misma mitad volvía a descender y a separarse. Ahora bien, con cada ciclo no se recuperaba la misma distancia y se iba acumulando un remanente que podría poner en peligro la estabilidad del conjunto, tal y como Juan José García Valero constató incluso después de haber entregado el trabajo, ya que por su cuenta siguió tomando medidas de los movimientos durante más de un año.

Quedaba la última etapa, encontrar una solución ante la evidencia de los hechos y los datos, con los medios a nuestros alcances y teniendo en cuenta que pese a tratarse de un Bien de Interés Cultural desde su declaración en 1997, el fuerte de Aranguren no tenía la singularidad de las Murallas Reales, por ejemplo. Para los trabajos de consolidación estructural necesitábamos un ingeniero de caminos, canales y puertos y me puse en contacto con un amigo y catedrático de estructuras de la Escuela Técnica Superior de



(FIG 3) Cálculos de estructura del fuerte Aranguren

Arquitectura de Sevilla, donde había terminado mis estudios dos años antes. Cuando le conté la singularidad de la fortificación y sus patologías, Rafael López Palanco me dijo que ese era un trabajo para un ingeniero al que le gustaran los desafíos estructurales y me puso en contacto con **Antonio Molina Ortiz**, el cual, aunque vivía en Córdoba, no dudó en aceptar el encargo pese a las dimensiones de la construcción y del presupuesto. Aún recuerdo la reacción de Juan José García cuando le dije quién iba a hacer los cálculos de estructura del fuerte, me preguntó cómo había conseguido convencer a uno de los mejores ingenieros españoles para venir a Ceuta a trabajar en un proyecto tan pequeño.

Tras los estudios sobre la estabilidad del fuerte en el que analizaron tres modelos estructurales (barras espaciales, superficies asimétricas y elementos sólidos espaciales), Antonio Molina determinó que cada una de las mitades en las que la grieta dividía el fuerte era estable por sí sola, siempre y cuando no hubiera movimientos sísmicos y que la falla no tuviese actividad. Su solución consistía en hacer un recalce continuo de la cimentación mediante micropilotes para que los movimientos se realizaran de manera solidaria, pero con una unión dúctil en los puntos de corte de la falla, de tal manera que si esta entraba en actividad, se produjese la rotura en ese punto. Como complemento, también propuso la ejecución de un zuncho perimetral de hormigón armado coincidente con los niveles de los forjados y con uniones dúctiles a nivel de las grietas para consolidar las bóvedas interiores. El proyecto de recalce estaba presupuestado en 34.000 euros pero la obra no se pudo sacar a licitación por las demoras administrativas que se prolongaron más allá de la duración de la escuela taller. Desde entonces, nada se ha hecho.

El régimen económico-fiscal de Ceuta y la necesidad de su divulgación en el exterior

Arantxa Campos Gorriño, abogada

Una de las ventajas del Régimen Económico y fiscal de Ceuta es su sencillez, gracias a la *Ley de Bases de 1955* que entró en vigor el 1 de enero de 1956, la cual especifica que en Ceuta se rebajan prácticamente todas las obligaciones fiscales como mínimo al 50%. Esta sencillez, frente a otros regímenes fiscales, como el de las Islas Canarias, donde las ventajas dependen de inversiones y puestos de trabajo a crear, o cualquier otro extranjero, hace que el de Ceuta sea fácil de implementar pero sobre todo fácil de comunicar. En toda la normativa tributaria nacional, (Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Ley Impuesto sobre Sociedades, Ley del Impuesto sobre Patrimonio), existe -o debería existir- una referencia en relación a la tributación en los territorios de Ceuta y Melilla, que rebaja la tasa o impuesto que regula, al 50% o más aún. El *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)* reduce al 60% la cuota a pagar para los rendimientos obtenidos en Ceuta; en el Impuesto sobre Sociedades se bonifica al 50%; en el impuesto sobre el Patrimonio la bonificación es del 75% y así en la mayoría de las obligaciones tributarias.

La ventaja con que cuentan los ceutíes para explicar su régimen es inversamente proporcional al conocimiento y ganas de exportarlo al exterior. No existe organismo alguno en la Ciudad dedicado a la promoción del Régimen Fiscal de Ceuta, las publicaciones que promocionan dicho Régimen Fiscal están obsoletas y se encuentran muy pocas referencias a las ventajas fiscales de Ceuta en internet o redes sociales. Y reuniones informativas en el exterior a cargo de expertos como hace Canarias, prácticamente, ninguna.

Se desconocen las razones por las que no se ha realizado hasta ahora una firme apuesta por divulgar el Régimen Fiscal de Ceuta, sobre todo porque es obvio que un impulso de este tipo para su puesta en valor, funcionaría. No hay más que observar el éxito que ha obtenido la promoción de las bonificaciones de la tasa del juego. Desde que se publicó a mediados de 2018 dicha bonificación en el Boletín Oficial del Estado, el *Organismo Autónomo de Servicios Tributarios de Ceuta*, con un plan o sin él, comenzó a publicitar en las revistas del sector el Régimen Fiscal, a acudir a ferias

y congresos relacionados, a tomar contacto con empresas del sector, a hacer folletos explicativos y no se olvidó de la red, ya que creó una web específica para las mencionadas empresas de juego *on line*, explicando de forma sencilla todas las ventajas del citado Régimen. El resultado ha sido muy positivo, pues las empresas trasladadas a Ceuta desde Gibraltar, Malta o la Península, superan la veintena y la mayoría de las marcas de juego más conocidas están ya instaladas en la ciudad. Lo evidente es que se han puesto en marcha una serie de iniciativas con un objetivo y el resultado salta a la vista.

La única barrera con la que se topa la sencillez en origen del Régimen Fiscal de Ceuta es la propia complejidad de la posterior normativa tributaria española. Como ejemplo, la Ley del IRPF está plagada de artículos casi ininteligibles y en general, la cantidad de supuestos que pueden darse para obtener una simple deducción, sitúa a este impuesto en la posición 21 de 36 en el ranking de complejidad tributaria publicado por la *Tax Foundation* en colaboración con el *Instituto de Estudios Económicos*. No obstante, si se parte de la base de que todo rendimiento o ganancia está sujeta a un impuesto, el presente trabajo pretende simplificar las características que deben tener los rendimientos obtenidos para que puedan acogerse a la rebaja del mínimo 50% aplicable en Ceuta y ello en los dos impuestos más recurrentes de la legislación tributaria española.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)

En la Ley del IRPF, artículo 68.4, se describen los rendimientos que cuentan con la bonificación del 60% correspondiente a Ceuta. Esto es, si se cumplen las condiciones, un residente en Ceuta pagaría por el conjunto de sus rendimientos 40, frente a los 100 que pagaría el peninsular. Como es lógico, la primera condición para

que puedan aplicar la deducción es que estén relacionados con Ceuta, ya que como se comenta más adelante, las ganancias sujetas a bonificación, pueden ser también obtenidas en Península o por un no residente en esta ciudad.

En primer lugar, la deducción se aplica a los rendimientos de Ceuta, obtenidos por residentes en Ceuta, siempre y cuando la residencia sea real y efectiva. En caso de mantener la residencia durante tres años y un tercio de su patrimonio en Ceuta, las rentas obtenidas en Península, también cuentan con la deducción del 60%, hasta el límite de las obtenidas en Ceuta. Como ejemplo, un residente que cuente con rendimientos por arrendamientos en Península, obtendría al liquidar dichas rentas de arrendamientos, la deducción del 60%, siempre y cuando el titular fuera residente en Ceuta durante más de tres años, con un 1/3 del patrimonio en la Ciudad y con unos rendimientos similares a los obtenidos en Ceuta, esto es, si se cumplen los requisitos detallados, porque si los únicos rendimientos que se obtienen, son de Península, no cabría el derecho a deducción, por muy residente en Ceuta que fuese.

Por otro lado, los no residentes en Ceuta podrán bonificar aquellos rendimientos procedentes de bienes inmuebles situados en la ciudad. Por ejemplo, la renta de un local de negocios o de actividades económicas realizadas en Ceuta, la ganancia patrimonial de bienes radicados en la ciudad como la venta de un piso e incluso los rendimientos del capital mobiliario, en los que se incluyen las participaciones de empresas radicadas en Ceuta.

EL PROBLEMA DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN, LAS ACCIONES Y SU LOCALIZACIÓN EN CEUTA

Como ya hemos mencionado, una de las ventajas que aporta la norma para fomentar el arraigo en Ceuta es la posibili-

dad de bonificar no sólo los rendimientos generados en la ciudad, sino también los rendimientos de Península hasta el límite de los ingresados en Ceuta. Para ello, tan sólo hay que cumplir con dos criterios que son: llevar tres años siendo residente en Ceuta y mantener un tercio del patrimonio en la Ciudad; y en el patrimonio se incluyen las inversiones financieras, por ello el problema de la consideración de los fondos de inversión y las acciones como patrimonio en Ceuta o Península.

Para abreviar y simplificar la situación se podría decir que, dependiendo de cómo se lea la última Consulta Vinculante de la *Dirección General de Tributos* se puede entender que son de Ceuta o quizás de Península, aquellos fondos contratados en Ceuta a través de las oficinas bancarias situadas en la ciudad. Por supuesto, la opinión de los asesores fiscales y los residentes en Ceuta que conocen el dilema, es contraria a la de la *Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT)* que entiende que los fondos contratados en entidades bancarias de Ceuta tienen su origen fuera de la ciudad; y frente a esta posición restrictiva, la posición de los citados residentes y asesores fiscales estiman que los fondos y las acciones contratados desde las oficinas de entidades con sucursales en Ceuta, deben ser considerados como patrimonio en esta ciudad.

Cada año con la primavera, vuelve la polémica sin solución alguna y sin una apuesta firme por un reclamado *Observatorio Fiscal Independiente del Régimen Fiscal de Ceuta* que dirima estas diferencias de criterio sobre un mismo texto. Este inexistente organismo podría unir las opiniones de los residentes en Ceuta y mantener diálogos con la Agencia Tributaria de Ceuta y con la *Dirección General de Tributos* para que los asesores fiscales, los departamentos comerciales de las entidades bancarias y los residentes en general, supieran a qué atenerse y sobre todo mantener un solo criterio al respecto. Esto evitaría las regu-

larizaciones que emite la AEAT a algunos contribuyentes que asisten perplejos a una opinión contraria al criterio que adoptaron por consejo de sus asesores o los del propio banco donde mantienen sus fondos. En la actualidad esta polémica surge con fuerza, ya que el mantenimiento de efectivo sin invertir en una cuenta corriente que es entendido como rendimiento Ceuta, empieza a estar gravado con comisiones. De ahí la pregunta que se hacen los residentes en Ceuta, ¿en qué productos financieros invierto para que sea considerado como patrimonio en Ceuta?.

IMPUESTO DE SOCIEDADES

En el impuesto que grava el rendimiento de las sociedades, se aplica una bonificación del 50 por 100. La condición para obtener esta bonificación es que la sociedad opere efectiva y materialmente en Ceuta o Melilla, es decir, aquellas entidades españolas que estén domiciliadas fiscalmente en dichos territorios o que operen en ellos mediante establecimiento o sucursal, podrán bonificar todas las rentas obtenidas en Ceuta, siempre y cuando cierren su ciclo mercantil con resultados económicos. El porqué de acotar las condiciones no es más que un intento de bonificar actividades que contribuyan al progreso económico de Ceuta, y que tan sólo aquellas entidades que creen riqueza y empleo en la ciudad, tengan la posibilidad de disfrutar de la bonificación, restringiendo el derecho a aquellas otras que tengan naturaleza accesoria o aislada, sin repercusión real en el tráfico económico y financiero de la Ciudad.

Por ello, “*se entenderá que una entidad opera efectiva y materialmente en Ceuta cuando se cierre en su territorio un ciclo mercantil que determine resultados. Por lo tanto, resulta necesaria la concurrencia de dos elementos para cumplir con este requisito: por un lado, que la entidad lleve a cabo en Ceuta un ciclo mercantil completo, y que el ciclo mercantil determine resultados eco-*

nómicos. La dificultad en este punto estriba en delimitar el concepto de “ciclo mercantil”, que carece de definición expresa tanto en la normativa mercantil como en la fiscal. En un intento de delimitar en mayor profundidad el contenido de esta expresión, proponemos acudir a la normativa reguladora de la atribución de rentas a los establecimientos permanentes, así como la determinación de su base imponible, de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de los no Residentes (TRLIRNR), para extraer una serie de pautas que permitan acotar, al menos de forma indiciaria, los supuestos en que se entiende que las actividades desarrolladas por una sociedad concluyen un ciclo mercantil en Ceuta”, tal y como se indica en la *Guía para Invertir en Ceuta*, encargada a Cuatrecasas e Interservicios por la Sociedad de Fomento Procesa hace ya más de una década, guía que, contra toda lógica, no se actualiza desde el año 2011, lo cual encaja con la ausencia de estadísticas actualizadas sobre la economía de Ceuta en general.

No obstante, en 2014, también se añaden entre otras ventajas la consideración de rentas obtenidas en Ceuta (y por tanto la bonificación del 50%) a aquellas correspondientes a las entidades que posean, como mínimo, un lugar fijo de negocios en dicho territorio y hasta un importe de 50.000 euros por persona empleada con contrato laboral y a jornada completa que ejerza sus funciones en Ceuta o Melilla, con un límite máximo total de 400.000 euros. Y ello sin necesidad de cumplir con la controvertida condición del cierre de ciclo mercantil con resultados económicos.

Otras ventajas añadidas en el mismo año 2014 permiten a las empresas, cuando éstas operen efectiva y materialmente en dichos territorios durante un plazo no inferior a 3 años, aplicar esta bonificación por las rentas obtenidas fuera de ambas ciudades, siempre y cuando la mitad de sus activos estén situados en Ceuta o Melilla. Con esta modificación se pretendía equili-

brar el IRPF con el Impuesto de Sociedades. Recordemos que en el IRPF, las rentas obtenidas en Península, obtendrían una bonificación del 60%, hasta el límite de las rentas ingresadas en Ceuta o Melilla. Para ello, tan sólo había que cumplir con dos criterios que eran: llevar tres años siendo residente en Ceuta o Melilla y mantener un tercio del patrimonio en las ciudades.

Y en esta misma reforma se aclaran conceptos que empezaban a ser muy controvertidos como el del arrendamiento de inmuebles y el del comercio al por mayor. Debido a la falta citada de un *Observatorio Fiscal Independiente del Régimen Fiscal de Ceuta* y una buena defensa pública de los intereses de los ceutíes, la AEAT recaudó mediante liquidaciones, cientos de miles de euros a los contribuyentes ceutíes al considerar que las rentas obtenidas por los inmuebles arrendados en la Ciudad de Ceuta no tenían derecho a la bonificación del 50%, amparada en que el arrendamiento de inmuebles no podía ser considerado como actividad económica si no cumplía con los parámetros de actividad económica del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es decir, contar con un empleado y un local.

Este sinsentido que se podría haber consensuado por las autoridades de Ceuta y la *Dirección General de Tributos*, tuvo que ser incluido en una modificación legislativa, así como el polémico asunto del comercio al por mayor, que según la interpretación que se daba a la norma, para que una empresa en Ceuta pudiese vender al por mayor y beneficiarse de la bonificación, debía primero almacenar toda la mercancía en Ceuta y posteriormente entregarla en su destino. Como consecuencia de ello, ninguna empresa de Ceuta exportaba, ya que el valor de la mercancía llegaba a alcanzar unos precios exorbitados después de pasar por diferentes Aduanas y fronteras. Imaginemos una mercancía comprada por una empresa ceutí en Alemania y vendida a un cliente de Cin-

cinnati (Ohio) que, comprada en Alemania debía salir de allí, llegar a Algeciras, transportarla a Ceuta, pagar el impuesto local IPSI, solicitar la devolución del IPSI, salir de Ceuta, llegar a Algeciras y de allí ser enviada a su destinatario final en Cincinnati, todo ello con los correspondientes despachos o controles aduaneros. Kafkiano.

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

En la Ley del *Impuesto sobre el Patrimonio* el legislador dedica el artículo 33 a la bonificación por Ceuta. Para los estudiantes que tengan que recordar el artículo en un examen sobre las bonificaciones de Ceuta, indicar que el artículo destinado a las bonificaciones en el Impuesto de Sociedades en esta ciudad es también el 33.

Dicho artículo 33 indica que se bonificará en el 75 por ciento, la parte de la cuota que proporcionalmente corresponda a los mencionados bienes o derechos de contenido económico, computados para la determinación de la base imponible que figurasen en Ceuta.

Esto es, la bonificación del 75% para aquellos bienes, no hay que olvidar que el Impuesto de Patrimonio oscila entre un 0,21 y un 3,75% sobre el conjunto de los bienes y los derechos económicos de los que se es titular, una vez que se les resten las cargas y las deudas personales y siempre que computen más de 700.000 euros. Lo que ocurre es que para el impuesto del Patrimonio es mejor residir en Madrid que lo tienen bonificado al 100% de la cuota, mientras que Ceuta tiene pendiente este asunto.

NO HAY IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO (IVA): EL PROTOCOLO NUM. 2

El Protocolo Número 2 del *Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Euro-*

pea, titula “*Sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla*” y se refiere al régimen especial que va a regir en ambas ciudades en relación a varios temas como los productos originarios y sobre el territorio aduanero de la Comunidad que no comprenderá Canarias, Ceuta y Melilla.

Así las cosas, lo que puede suponer un inconveniente en algunos casos, en otros puede suponer una ventaja. Ceuta no está dentro del territorio aduanero de la Unión Europea (UE), tiene la condición de tercer país a efectos aduaneros y los actos en materia de política comercial común referentes a la exportación o importación, no tendrán aplicación en Ceuta.

La ventaja de la no adhesión de Ceuta a la Unión Aduanera, consiste en que las empresas que adquieren bienes en la UE no tienen que desembolsar el IVA antes de exportar la mercancía, lo que hace que el comercio exterior desde una empresa situada en Ceuta sea, al menos financieramente hablando y gracias a su categoría de no comunitaria, más competitiva que una peninsular.

Por otro lado, la parte relacionada con los productos originarios, aporta una increíble ventaja que en tantos años no se ha podido aprovechar. Es la posibilidad de que los productos originarios de Ceuta elaborados a partir de materias primas del exterior, siguiendo la normativa específica y adquiridas sin las políticas comerciales comunes de carácter restrictivo, se introduzcan en la Unión Europea con la exención de aranceles. Esto podría dar a Ceuta una floreciente industria de la que carece, pero las Autoridades locales no han sido capaces ni de fomentar ni de mantenerlo siquiera.

Por ello, es muy necesario revisar el Protocolo núm. 2 y decidir si se van a aprovechar las ventajas que aporta, o si no hay resultados prácticos diseñar, como hicieron en Canarias, un traje a medida que siente mejor a la economía de Ceuta.

En este resumido trabajo, se ha intentado explicar las ventajas más representativas de la fiscalidad en Ceuta (debe entenderse también de Melilla aunque no se especifique en algún caso), aunque dependiendo de que, según la actividad realizada, el provecho puede ser mayor. Y, desde luego, no cabe duda de que cuanto más se divulgue y más se conozca dicho régimen fiscal fuera y dentro de Ceuta, más posibilidades habrá de que se convierta en una alternativa real para los tenedores de fortunas que desean optimizar su factura fiscal, como para las empresas en general.

Las bonificaciones existentes para Ceuta deberían explicarse en la formación de los jóvenes comparándolo con la tributación peninsular, con el fin de que cada ceutí fuese un *influencer* del régimen ceutí. Y a nivel Administración debería haber un Organismo que aglutinase personas conectoras de varias materias del ámbito privado y que pudiesen difundir dicho Régimen y diseñar un plan para que Ceuta llegase al nivel de Andorra, Irlanda o Canarias, fiscalmente hablando.

Y de la lectura de los antecedentes históricos que se citan a continuación, se puede apreciar que en la historia económica de Ceuta hay que escribir un nuevo capítulo, ya que el tráfico comercial con Marruecos desapareció poco antes de la pandemia, dejando atrás una actividad de más de 500 millones de euros y a miles de personas sin actividad a ambos lados de la frontera.

Con plan o por desgracia, sin él, Ceuta aprovechará su Régimen fiscal y encontrará una alternativa viable para el sostenimiento de su economía, lo cual será mucho más fácil si realmente se entiende LA NECESIDAD DE SU DIVULGACIÓN EN EL EXTERIOR.

Nota sobre los antecedentes históricos del Régimen económico-fiscal de Ceuta que constan en la Introducción de la Guía

para invertir en Ceuta, redactada por Cuatrecasas Abogados e Interservicios, por encargo de Procesa.

Para entender la actividad económica de Ceuta y seguir la evolución económico fiscal, debemos remontarnos a la Ley de 18 de mayo de 1863 por la que se declararon puertos francos los de Ceuta, Melilla y Chafarinas, quedando libres de derechos y arbitrios de todas clases. De esta forma, se ponía a disposición de la Ciudad de Ceuta un instrumento legal básico para aprovechar su situación geográfica privilegiada en la misma entrada y salida del Mediterráneo. Ceuta tenía entonces algo más de diez mil habitantes.

Seis años después, en 1869, se inauguró el Canal de Suez lo que potenciaría todavía más las posibilidades del puerto de Ceuta como lugar de abastecimiento y refugio.

Tras la Conferencia de Algeciras, Francia y España se repartieron las áreas de influencia en Marruecos y ello hace que, a partir del 1905, Ceuta va configurándose como una ciudad comercial y portuaria. Sobre todo de 1909 a 1929, coincidiendo con las campañas de Marruecos, consolida su actividad económica. Pasa de 14.000 habitantes en 1910 a más de 50.000 en 1930.

En 1929, al haber terminado dos años antes las operaciones en Marruecos y la consiguiente repatriación de fuerzas militares, Ceuta comenzó a sufrir una aguda crisis económica al verse privada del movimiento comercial y de personas que la guerra aportaba. En dicho año de 1929 se publicó el Real Decreto Ley de 11 de junio, desarrollado posteriormente por el Real Decreto de 22 de julio de 1930, ratificando ambos el carácter de su puerto franco.

A pesar de todo esto, los años treinta representaron para Ceuta un periodo de estancamiento de la población, disminuyendo considerablemente las cifras de negocio. La guerra en 1936 abrió un paréntesis en el que la ciudad sufrió las vicisitudes de la campaña y en 1939 comienza a notarse una lenta y relativa recuperación, solo a tener en cuenta si comparamos la realidad local con la del resto de España.

La Segunda Guerra Mundial introduce a nuestro país en un complicado escenario donde la falta de divisas y las dificultades del comercio exterior se dejan sentir igualmente en Ceuta. Sin embargo, al estar situada en la zona de influencia del Protectorado, se tuvo acceso a ciertas disponibilidades de dichas divisas, impensables en el resto de España.

El año 1944 aportó una importante novedad al régimen fiscal de Ceuta con la Ley votada el Cortes de 30 de diciembre de ese año, cuyo artículo segundo autorizó al Ayuntamiento de Ceuta a cobrar una tarifa ad valorem sobre la importación de mercaderías con un tope máximo del diez por ciento. Ello supuso una importante contribución para el presupuesto ordinario de la institución municipal.

De todas formas, Ceuta venía reclamando una legislación específica que actualizara la Ley de 1863 y desvinculara su futuro del Protectorado. La ciudad vio culminada sus

aspiraciones con la Ley de Bases de Régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla de 22 de diciembre de 1955 que se publicó en el Boletín Oficial del Estado precisamente el día de Navidad de aquel año.

Esta disposición es la espina dorsal del régimen económico-fiscal de Ceuta pues estableció los cimientos de la organización productiva y fiscal de la ciudad. En unos casos, concretó la situación económica y legal, pero en otros esbozó solamente las posibilidades, retrasando la puesta en marcha de las medidas concretas para el futuro. En cualquier caso, describió un sistema de bonificaciones fiscales al tipo del 50%.

La ley de Bases que comentamos amplió el territorio franco del puerto a toda la ciudad disponiendo “la libertad de entrada, salida, tránsito y trasbordos de mercancías conforme a las leyes y con el control de los servicios de aduanas” e igualmente la no exigencia de “los derechos establecidos para la Península por los Aranceles de Aduanas, ni ningún otro de importación o exportación”.

La citada Ley, si la estudiamos con atención, pretendía orientar a Ceuta como un centro internacional de distribución y re-exportación de mercancías e incluso como base de una industria transformadora, por cuanto se ordenó crear almacenes para reexpedición de mercancías y fomentar las citadas industrias de transformación. En los años sucesivos esto no fue posible porque la frase “conforme a las leyes y con el control de los servicios de aduanas” ya citada., supuso una limitación administrativa que anuló las posibilidades enunciadas. Hoy, en el año 2004, Ceuta aspira nuevamente a convertirse en una base logística para el comercio exterior y a contar con una industria de transformación basada en la nueva regulación de las Reglas de Origen, de las que ya existen algunos ejemplos reales.

Los Arbitrios Municipales, oscilando entre el cero y el diez por ciento y principal fuente de ingresos del Ayuntamiento, se mantuvieron vigor.

Por otra parte, el régimen fiscal de Ceuta disfrutó tradicionalmente de un tratamiento positivo para propiciar el desarrollo de la Ciudad. Así, los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Sociedades, Patrimonio y otros, disfrutaron de una bonificación del cincuenta por ciento, según detalle que se estudiará más adelante.

La década de los sesenta se caracterizó por un importante aumento de los compradores peninsulares que acudían a Ceuta por el diferencial de precios y la amplia y variada oferta comercial inexistente en la Península. Con el mismo estatuto que antes, se concedieron más divisas para importaciones y, al mismo tiempo, coincidieron restricciones a la llegada de productos extranjeros al resto de España. El cierre de la Verja de Gibraltar y la mayor rapidez y frecuencia de los enlaces marítimos con Algeciras, propiciaron esa época de desarrollo económico.

Al incorporarse España a las Comunidades Europeas mediante la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio

de 1985, la Ciudad de Ceuta vio reconocidas sus peculiaridades económicas, comerciales y fiscales. En efecto, el artículo 25 del Tratado y el Protocolo número 2 de mismo, establecieron las reglas por las que debía regirse la ciudad. Para conservar su estatuto de territorio franco quedaba fuera de la Unión Aduanera, no siendo de aplicación la política agrícola común y tampoco la regulación de pesca, con algunas especialidades. Las bonificaciones fiscales se conservaban y no tenía aplicación del IVA en dicho territorio, según la llamada 6ª Directiva.

Por su parte, quedaron igualmente reguladas las Reglas de Origen que tuvieron poca o ninguna aplicación hasta su reforma posterior.

Salvo la sustitución del Arbitrio Municipal por el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), pocas modificaciones afectaron a la normativa económica y fiscal aplicable a Ceuta. Es necesario citar, sin embargo, que la eliminación de la Verja de Gibraltar, la apertura a las importaciones que trajo consigo la incorporación de España a las Comunidades Europeas y el desarrollo nacional subsiguiente, modificaron la realidad económica y comercial de Ceuta.

En efecto, los turistas peninsulares que llegaban atraídos por los bajos precios fueron disminuyendo drásticamente, el puerto que era una auténtica gasolinera en el Estrecho perdió tráfico al liberalizarse los combustibles y Gibraltar terminó por ejercer una fuerte competencia en varios aspectos. En este momento habría sido necesario revisar la Ley de Bases y conseguir un enfoque actualizado de la economía local, pero la falta de alternativas hizo que cada vez tomara más importancia el comercio con Marruecos.

Así, como ocurrió años antes en Melilla, Ceuta pasó a considerar prioritarias sus transacciones comerciales con Marruecos, estableciéndose un comercio irregular que sustituyó a las operaciones que se realizaban con los turistas peninsulares. Pues bien, esta dependencia de las relaciones fronterizas con el país vecino impulsó a las autoridades comunitarias, nacionales y de ámbito local, a establecer y perfeccionar el marco legal que se describe en este trabajo.

De todas formas, ese comercio con Marruecos es otro de los activos de Ceuta, pues al comenzar el siglo XXI, miles de residentes en ese país pasan cada día la frontera para comprar en Ceuta, lo que confiere a la ciudad un tráfico comercial de suma importancia.

No cabe duda que la favorable normativa fiscal existente en continua evolución, las ayudas e incentivos de todo tipo que rigen en el territorio, la regulación comunitaria de las Reglas de Origen, el relanzamiento del puerto y las favorables perspectivas futuras, serán motivos más que suficientes para realizar inversiones en Ceuta al amparo de las normas que se estudian en esta publicación.

Democracia y buena gobernanza

Consuelo Laiz Castro, Profesora Titular de Ciencias Políticas (UCM)

I. INTRODUCCIÓN

La supervivencia de las democracias requiere ciudadanos comprometidos con los asuntos de su ciudad, o territorio, que se presten a participar en las decisiones de los asuntos públicos, al menos en algunas ocasiones, bien sea directamente o por medio de representantes. Igualmente, se requieren gobernantes demócratas, comprometidos con el bien común y las demandas ciudadanas. Y además, en este siglo XXI, dispuestos a gobernar mediante una política abierta a la transparencia, a la rendición de cuentas y a la participación.

La democracia representativa es un fenómeno de siglo XX que se fue construyendo a partir del sufragio universal masculino y femenino y los partidos de masas, además de los principios del Estado de derecho o estado liberal. Desde entonces, ha transcurrido casi un siglo y las democracias actuales han evolucionado en varios aspectos y uno de ellos se refiere al comportamiento ciudadano. A la vez que los ciudadanos demandan de la política la resolución de un mayor número de conflictos sociales, nuevos actores, públicos

y privados, se incorporan a los procesos de deliberación y toma de decisiones a través de las distintas organizaciones de la sociedad civil y en todos los niveles del poder (municipal, regional, nacional o supranacional).

El fundamento del sistema democrático sigue siendo el mismo: la regla de la mayoría con el debido respeto a la minoría (la oposición) y la representación política como materialización de la soberanía popular, mediante el voto. Pero los partidos políticos, principales actores de agregación de intereses y canalización de demandas, ahora comparten su actividad con otros actores que conforman lo que se ha venido en llamar la “sociedad civil organizada”. Ésta protagoniza diferentes experiencias de democracia participativa y deliberativa, sin que ello suponga cuestionar la democracia representativa, aunque sí suelen cuestionarse los métodos de selección de los representantes por sus respectivos partidos.

La participación ciudadana a través de esas organizaciones de la sociedad civil ha sido el resultado de varios procesos, entre los que se encuentra, de una parte

las luchas sociales contra la opacidad de los gobiernos y de la otra, la firme decisión de los sistemas democráticos de recuperar la legitimidad perdida. Legitimidad, basada en la confianza de los ciudadanos en los gobernantes y eficacia percibida, basada en los objetivos prometidos y en el grado de su cumplimiento. Pero el resultado generalizado de esa combinación en el ámbito europeo en los últimos treinta años, ha sido la “incapacidad” de los gobiernos para responder a las demandas de los ciudadanos. Entonces surge la idea de la gobernanza como una nueva fórmula de gobierno, compleja y controvertida que pretende responder a los problemas sociales nuevos y a las nuevas formas de la organización social, económica y política.

Desde 2001, con la publicación por la Comisión Europea de *La Gobernanza europea – Un libro Blanco*, el concepto de gobernanza se ha convertido en un talismán para múltiples objetivos y proyectos y está en el centro del debate político cuando se trata de la calidad de la democracia y su permanencia. Ya no hay duda sobre la importancia de la “buena gobernanza” o, buen gobierno, para fortalecer la democracia, pues se trata de acercar las instituciones políticas a los ciudadanos y así recuperar la confianza en la política y los políticos. Gobernar en gobernanza es abrir el proceso de la decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Precisamente, las pautas principales de esta forma de gobierno se expresan en los cinco principios contenidos en su definición: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*; principios que han de aplicarse tanto a las normas, como a los procesos y también a los comportamientos de los actores gubernamentales y de los demás actores intervinientes en el proceso, sean éstos públicos o privados. Se configura así, un nuevo rol del gobierno basado en la coordinación de actores y en la colaboración público-privada.

Es manifiesta la complejidad de estos procesos con redes de actores intervinientes de muy diverso tipo, incluidos actores económicos, y otros posibles actores afectados por la toma de decisiones; todo ello mediante procedimientos transparentes que permitan la “vigilancia” de los ciudadanos. Sin embargo, no conviene olvidar que por muy complejos que sean los canales de interacción y amplias las redes de actores, la democracia continúa exigiendo la rendición de cuentas (*accountability*) de la acción de los gobernantes, tanto la rendición de cuentas vertical, mediante las elecciones y la consiguiente selección de los representantes, como la rendición de cuentas horizontal, mediante el control entre instituciones y por las agencias estatales con autoridad legal para controlar a las demás.

La gobernanza, entendida como una forma más flexible del ejercicio del poder, es una técnica de gestión social, cuyo funcionamiento persigue la transparencia y la fluidez de las relaciones implicadas (Pitseys: 2010, 217). Esta nueva forma de ejercicio del poder es más horizontal, por su proximidad con los ciudadanos en el proceso decisional, es más cooperativa con los actores públicos y privados, y más comunicativa acerca de sus actuaciones. De modo que en el centro de la gobernanza está la proximidad, la comunicación entre actores y la publicidad.

Pero esta publicidad no se ocupa de difundir debates, acuerdos o discrepancias ideológicas entre partidos, actividad necesaria en los procesos electorales y ya existente gracias a los medios de comunicación; la publicidad que se requiere en la gobernanza es la difusión de la efectiva acción de gobernar. Se trata de informar de los debates y de los actores que participan en la toma de decisiones, en la gestión o en las políticas públicas implementadas y también informar sobre los contenidos de las asambleas ciudadanas o de los actores que

intervienen en la elaboración de una ley, mediante instrumentos como el llamado “parlamento abierto”. Así, dos enunciados adquirieron centralidad en Europa entre los años noventa y dos mil: sociedad civil, ciudadanía, participación de una parte y de la otra, publicidad de lo público. Ambos están contribuyendo a la gobernanza europea; pero también conviene recordar, como advierte Michel (2018: 118) que la elección de los gobernantes por los ciudadanos, fundamento de la democracia y de la legitimidad política, está siendo relegada a un segundo plano en favor de la vigilancia a los gobernantes, sean elegidos o no.

No obstante, más allá de las distintas interpretaciones o preferencias teóricas sobre los sistemas políticos democráticos realmente existentes, la gobernanza comprende un conjunto de factores que pueden mejorar la democracia representativa y favorecer la cohesión social. En este artículo me ocuparé de tres de esos factores que considero especialmente relevantes: la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas, la rendición de cuentas de la acción de los gobernantes y la participación ciudadana. Entendiendo que la transparencia, más la rendición de cuentas, más la participación ciudadana pueden, efectivamente, mejorar la confianza en las instituciones políticas y la calidad de la democracia. Lo que no implica, olvidar la necesidad de aumentar todo lo posible los niveles de eficacia, ni tampoco olvidar el principio de la coherencia que obliga a gobernantes y servidores públicos a ajustar los fines a los medios disponibles y no prometer lo que no sea posible.

2. FACTORES DE LA BUENA GOBERNANZA

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son principios reconocidos en el derecho administrativo y para una parte de los países democráti-

cos también en el derecho constitucional. Durante la segunda mitad del siglo XX (excepto en Suecia en 1766 y en Austria en 1929) este derecho se ha ido incorporado a los derechos políticos y de participación de los sistemas democráticos. En España, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, “de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, reconoce este derecho en el marco del derecho administrativo, crea un órgano garante de la transparencia de la actividad pública y tiene la peculiaridad, muy excepcional, de incorporar un Título dedicado al “buen Gobierno”.

De este modo se abre paso una nueva concepción de los poderes públicos que rompe con la tradicional opacidad del poder y permite la participación en las decisiones de todo los actores afectados. Para Bellver y Kauffman (2005), la transparencia se refiere a un flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores afectados. Pero ¿qué novedad incorpora la transparencia en el gobierno de las sociedades? Y ¿qué cambia en la actitud de los ciudadanos? Incorpora el deber de los gobernantes de abrir las instituciones y hacerlas accesibles a los ciudadanos (incluido el poder ejecutivo y las administraciones públicas) y además, mejora la rendición de cuentas de las autoridades gracias a la publicidad de sus actos. En cuanto a los ciudadanos, éstos “vigilan” a los gobernantes en su actividad diaria gracias a las TIC y a los portales de transparencia y además, colaboran y participan en aquellos temas que son de su interés, creándose paneles de ciudadanos o los llamados “públicos temáticos” que no siempre son activos, pero participan en los asuntos que conocen o les afectan directamente.

En el concepto de transparencia y acceso a la información hay que diferenciar entre transparencia proactiva o publicidad activa y transparencia reactiva o publi-

cidad pasiva. La transparencia proactiva es el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía, gestionada por las entidades públicas y administraciones en sus páginas web o sedes electrónicas, sin necesidad de solicitud individual de los documentos públicos. Por lo tanto, como la iniciativa parte de las instituciones y de las administraciones públicas, la voluntad política es la clave de su funcionamiento. La transparencia reactiva es el derecho de acceso a la información previa solicitud, es decir, es la información y documentos facilitados a partir de una solicitud previa de la parte interesada. Ambos tipos de transparencia están interrelacionados y como puede observarse, cuanto mayor sea la publicidad activa menor será la publicidad pasiva y menor también el número de solicitudes de documentos y de litigios. En realidad, aunque la transparencia y el acceso a la información pública se han convertido en un derecho que ya no se cuestiona, su aplicación es limitada y en ocasiones, la publicidad activa no cumple con los criterios de información oportuna y confiable. También la publicidad pasiva encuentra muchas limitaciones, tanto por el número de documentos no consultables (por distintas razones, entre otras la protección de datos) como, sobre todo, por los retrasos de los organismos correspondientes en facilitar el acceso a la información solicitada.

La transparencia proactiva se desarrolla principalmente en las páginas web y sedes electrónicas de las administraciones públicas. No se trata de llenar los portales de transparencia de muchas informaciones, a veces poco útiles para el ciudadano, si no de aquellas informaciones oportunas en cada momento que están en el centro del debate y sobre las que aún se puede emitir opinión, por ejemplo, en la participación en los procesos de elaboración de una ley o en las posibles formas de ejecución de una política pública. El carácter de confiable de la información también es fundamental

e implica que se facilite una información completa del asunto en cuestión, pues de lo contrario se induciría al error.

Estas nuevas formas de comunicación pública “en línea” favorecen el poder mostrar una imagen institucional de conjunto, por encima de la promoción de cada órgano y su responsable político correspondiente. Una página de vida política o, vida pública, de un territorio que informe del conjunto de sus órganos de gobierno, administración y gestión, como expresión institucional de la acción de gobernar, hace más por la proximidad con los ciudadanos que varias páginas con informaciones parciales o incompletas, que hacen pensar en pequeños reinos de taifas desconectados. Y todo ello además de los portales de transparencia de cada administración pública que son de obligado cumplimiento. Porque es conveniente diferenciar entre ambos tipos de web: los portales de transparencia atienden asuntos, principalmente, de gestión y administración pública, y generan eficacia; los portales de vida pública/política, orientados a las instituciones y al conjunto del sistema político, pueden generar confianza y cohesión social por medio de la información.

Otro instrumento eficaz de la transparencia proactiva es el llamado “parlamento abierto”. Cada vez están más extendidos los procesos de apertura parlamentaria y elaboración normativa con la colaboración ciudadana. Parlamentos o asambleas emplean algunas aplicaciones tecnológicas que ya están muy difundidas, como los *foros en línea* y los *medios sociales de comunicación* a través de distintas herramientas como los sitios de redes sociales (*Facebook, LinkedIn, Twitter*) o las *Wikis* como espacios de coparticipación en línea, entre otros. El Informe mundial de 2016 sobre el Parlamento electrónico (*Rapport mondial 2016 sur l'e-Parlement*) de la Unión Interparlamentaria (UIP), señala que la apertura de las instituciones parlamentarias y sus

instrumentos digitales sirven para que los ciudadanos comprendan mejor su funcionamiento, estén más informados sobre las políticas y la legislación, y aumente la participación de los ciudadanos en la vida política. Igualmente, el ámbito relativo al “Gobierno Abierto” está muy vinculado con la transparencia. Como el propio “portal de la transparencia” del Gobierno de España señala: el Gobierno Abierto es una forma de gobernanza de las Administraciones más transparente, colaborativa, ética y con una rendición de cuentas más clara.

El segundo factor, la responsabilidad de los gobernantes o, rendición de cuentas (*accountability*) vertical y horizontal, es una de las dos cualidades esenciales de los gobiernos democráticos. Éstos poseen dos características esenciales, la cualidad representativa y la conducta responsable. Por la primera característica se eligen representantes que ocupan cargos y gobiernan en nombre de los ciudadanos y por la segunda, los gobernantes rinden cuentas ante los ciudadanos mediante elecciones. En ambos casos, las elecciones son el instrumento de representación y de control. Pero los sistemas democráticos también cuentan con una rendición de cuentas horizontal entre instituciones que implica “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O’Donnell, 1996: 173-174).

La idea básica de la *accountability* horizontal es la prevención y en su caso, la sanción, de las extralimitaciones de funcionarios y gestores públicos con el fin de reducir la corrupción, la falta de ética o la falta de imparcialidad de las instituciones públicas. Se trata de una estrategia que, junto

con la transparencia, abre nuevas oportunidades para generar normas e instrumentos que aumenten los límites y el control a los gobernantes, no sólo al final de su mandato, mediante elecciones, sino durante todo el ejercicio del mismo. ¿Ello qué implica? La creación o potenciación de una red de agencias del Estado, u órganos de rendición de cuentas horizontal, como los consejos de transparencia, los tribunales de cuentas, las oficinas de intervención de las administraciones, las defensorías del pueblo, las fiscalías o las oficinas de auditorías. La condición necesaria es que posean autonomía, recursos y capacidad decisoria. Un país con estas instituciones de seguimiento y control reducirá la corrupción, responderá mejor a las demandas y será más eficaz.

Según lo tratado, gobernar en gobernanza con transparencia y rendición de cuentas requiere algunas condiciones: gobierno abierto; imparcialidad en la actuación de las administraciones públicas; mejora de los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal; fortalecimiento de la división de poderes; y una ética e integridad en el comportamiento de los responsables públicos que impida el fraude, la corrupción o los conflictos de intereses. Estos rasgos son importantes porque fortalecen a los gobiernos. De acuerdo con Villoria (2016: 281), “reformas pro-transparencia y *accountability* constituirían una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando, además, las posibilidades que ofrece internet”. Pero además, no podemos olvidar que todo buen gobierno requiere integridad institucional y una “cultura de integridad” que no sólo sea aplicable a los responsables públicos sino que permeabilice a toda sociedad. La siguiente tabla presenta los elementos tratados que componen el gobierno en gobernanza y algunos de sus indicadores.

En tercer lugar, el gobierno en gobernanza necesita la participación de los ciudadanos, no sólo a través de la partici-

Elementos de la Gobernanza

Transparencia	Rendición de cuentas	Integridad
Acceso a la información	Rendición de cuentas vertical	Integridad Pública
Transparencia en la actividad pública	Rendición de cuentas horizontal	Principios éticos y morales
Instrumentos de Transparencia Activa <ul style="list-style-type: none"> • Portales • Webs • <i>Open data</i> • Parlamento abierto • Gobierno abierto 	Instrumentos de rendición de cuentas horizontal: <ul style="list-style-type: none"> • Consejos de transparencia • Tribunales de cuentas • Intervenciones de las administraciones • Defensorías del pueblo • Fiscalías • Auditorías 	Instrumentos de integridad: <ul style="list-style-type: none"> • Una sociedad contra la corrupción • Líderes con “ una agenda de integridad” • Códigos de conducta y buenas prácticas • Formación integral en los servidores públicos • Apertura y debate sobre estos planteamientos

Fuente: Elaboración propia a partir de Transparency International France (2011) *Système National d'Intégrité*. OCDE (2017) *Integridad Pública*.

pación electoral. Una participación cotidiana en los asuntos públicos de la ciudad puede aumentar la cohesión social. No hay garantía de ello, pues además, se necesitan otros factores intervinientes para mejorar dicha cohesión, como son la educación o la reducción de las desigualdades sociales, pero en todo caso, la participación contribuye a la integración.

La “participación ciudadana” es una expresión nueva para referirnos a la participación política en un entorno de preeminencia de la “sociedad civil organizada”. No todo es diferente en este entorno, pero los actores políticamente relevantes ya no siempre son los partidos políticos y los grupos de presión organizados. En muchas ocasiones, las demandas a los poderes públicos llegan de la mano de grupos específicos de ciudadanos organizados en torno a un objetivo, de grupos de interés, de ONG o de asambleas de ciudadanos (*mini-publics* en Bélgica), y sólo al final del proceso se suman a la demanda unos u otros partidos políticos según sus afinidades.

Como vimos, los ciudadanos eligen mediante el voto a los representantes que decidirán sobre los asuntos públicos de

acuerdo con las preferencias ganadoras. Pero en la actualidad, los mecanismos deliberativos y los instrumentos de democracia directa están cada vez más demandados por la población, porque la sociedad y la política han cambiado. Sin duda los ciudadanos están cada vez más preparados y más informados, además, el ámbito de la política se ha ampliado, teniendo que dar respuesta a numerosas materias; por otra parte, la información fluye gracias a los medios de comunicación; y las TIC son cada vez más accesibles, favoreciendo esa información. Todos estos factores invitan y facilitan la participación política. El resultado es un aumento de la participación, correlativa al aumento de los derechos y a la extensión de la política. Es una certeza verificada, aunque cueste aceptarla, que la participación nunca fue tan extensa como en la actualidad, tampoco en las “viejas democracias” con la participación de los sectores progresistas de la burguesía. Sin embargo, este aumento de la participación ciudadana es desigual y en ocasiones, aún siendo efectiva, puede no garantizar la igualdad y la inclusión.

En la democracia entendida como participación existe un ciudadano “participante” que decide él mismo sobre algunas

cuestiones, en vez de delegar en sus representantes y la expresión “participación ciudadana” se emplea, especialmente, cuando se quiere incidir en la idea de democracia como democracia deliberativa. Pero también hay que recordar que esta nueva extensión de la participación nace de los ciudadanos y también de los gobiernos, pues ha sido una respuesta a la crisis de la democracia representativa y electoral. Los gobiernos invitan a la participación activa, para evitar la participación reactiva, es decir, manifestaciones y protestas incontroladas.

Entre sus principales rasgos podemos citar, la intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones; la existencia de nuevos instrumentos de participación e intervención en el proceso decisional como los paneles, las consultas en línea o los círculos de estudio sobre una cuestión de interés público; la búsqueda de cercanía entre gobernantes y gobernados; el ámbito local como el escenario más adecuado a este tipo de participación; y la colaboración y asistencia de ciudadanos especializados en distintos temas, los llamados “públicos temáticos”, que les interesa participar en algunas áreas de su interés o especialidad, aunque no en otras. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la experiencia participativa tiene dificultades, la primera de ellas es que el ciudadano medio dispone de un tiempo limitado, por lo que es difícil movilizarlo si no se buscan horarios flexibles, garantías de influencia en la decisión o algún otro incentivo. Igualmente, no se improvisa y necesita medios materiales y humanos.

La tabla que se presenta a continuación muestra distintas formas e instrumentos de participación ciudadana en el entorno de la toma de decisiones y trata de ejemplificar las nuevas fórmulas de participación que hace ya tiempo se aplican en distintos países y también es España. En este último caso, sobre todo en el ámbito local.

Se puede observar que existen abundantes instrumentos para la participación directa de los ciudadanos en los procesos de deliberación y toma de decisiones, especialmente en el ámbito municipal y en los países de tradición protestante.

También es muy necesario que durante el proceso participativo o deliberativo, haya un seguimiento eficaz de las propuestas, para que los ciudadanos que participan, conozcan si dichas propuestas han sido tomadas en consideración, incorporadas o al menos debatidas convenientemente. Porque se trata de generar mayor confianza en las instituciones a través de la eficacia de la participación. En definitiva, la buena gobernanza la encontramos de la mano de una determinada combinación de transparencia de la vida política y pública, a la que hoy el ciudadano puede sumarse y colaborar, junto con una mayor y más fuerte rendición de cuentas de las instituciones políticas y administraciones públicas, y en ausencia de corrupción que es el factor que más perjudica a la legitimidad del sistema.

3. ALGUNOS DATOS Y EXPERIENCIAS

La gobernanza y los principios contenidos en su definición se oponen frontalmente a la corrupción. El fraude, los conflictos de intereses de los responsables públicos, el tráfico de influencias, la falta de protección a denunciantes de corrupción, o a la falta de regulación de los grupos de interés constituyen malas prácticas que erosionan la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la vida política de los países.

La OCDE en su informe *Gobernanza 2020: política de integridad, prevenir la corrupción*, insiste en que no puede aplazarse por más tiempo la aplicación de la *Recomendación sobre Integridad Pública*, dirigida a los Estados miembros en 2017 y

Instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones

	Mecanismos de consulta a las comunidades organizadas	Mecanismos con formatos deliberativos	Mecanismos de democracia directa
Tipo	Consejos / Comisiones Representantes municipales + Representantes de grupos.	Dos Tipos: 1. Círculos de estudio; Foros temáticos; Conferencias de consenso. 2. Encuestas deliberativas; Jurados ciudadanos; Paneles ciudadanos.	Referéndums Asambleas Tele-democracia
Funciones	Varias funciones: • consejos consultivos • de seguimiento • de evaluación de políticas...	A) Buscan información y deliberación. B) Buscan una muestra de la sociedad.	A) Democratizan el proceso de elección de representantes. B) Aumentan la apertura e influencia de los ciudadanos.
Contenido	Pueden ser: 1. Sectoriales: Consejos temáticos, Foros abiertos a ciudadanos... 2. Territoriales	Todavía presentan una complejidad administrativa y una extensión limitada.	Las consultas directas a los ciudadanos por medio de internet han acercado la Administración al ciudadano. Pero hay pocos avances para conocer su voluntad.
Ámbito	Ámbito local Otros	A) Suecia; Gran Bretaña; Dinamarca; Estados Unidos B) Estados Unidos; Gran Bretaña; Alemania	Asambleas en municipios de Nueva Inglaterra y de Gran Bretaña Tele-democracia: Berlín; Ámsterdam; Estados Unidos
Objetivo	Aprovechar el capital social disponible	Lograr reflexión y diálogo de ciudadanos comunes	Extender la participación al mayor número posible de ciudadanos

Fuente: elaboración propia a partir de J. Font (2004) "participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías".

donde se establecen los ejes para la puesta en marcha de "Sistemas de Integridad Institucional" para las instituciones y organizaciones públicas de cada país. Por su parte, *Transparency Internacional* considera que defender la transparencia de los países es combatir la corrupción, de ahí que elabore un índice de percepción de la corrupción (IPC) anual; *Transparency Internacional* España para 2020 recomendó, una vez más, *reducir la corrupción como vía fundamental*

para garantizar la integridad política y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Igualmente, los barómetros de calidad de la democracia miden una serie de indicadores sobre los derechos y sus garantías (entre ellos el de acceso a la información y la transparencia), la limpieza de las elecciones, la separación de poderes, la independencia de la justicia o la regulación de los *lobbies*, entre otros, que advierten de las deficiencias democráticas en cada país

y que, adecuadamente mejorados, contribuyen a controlar la corrupción.

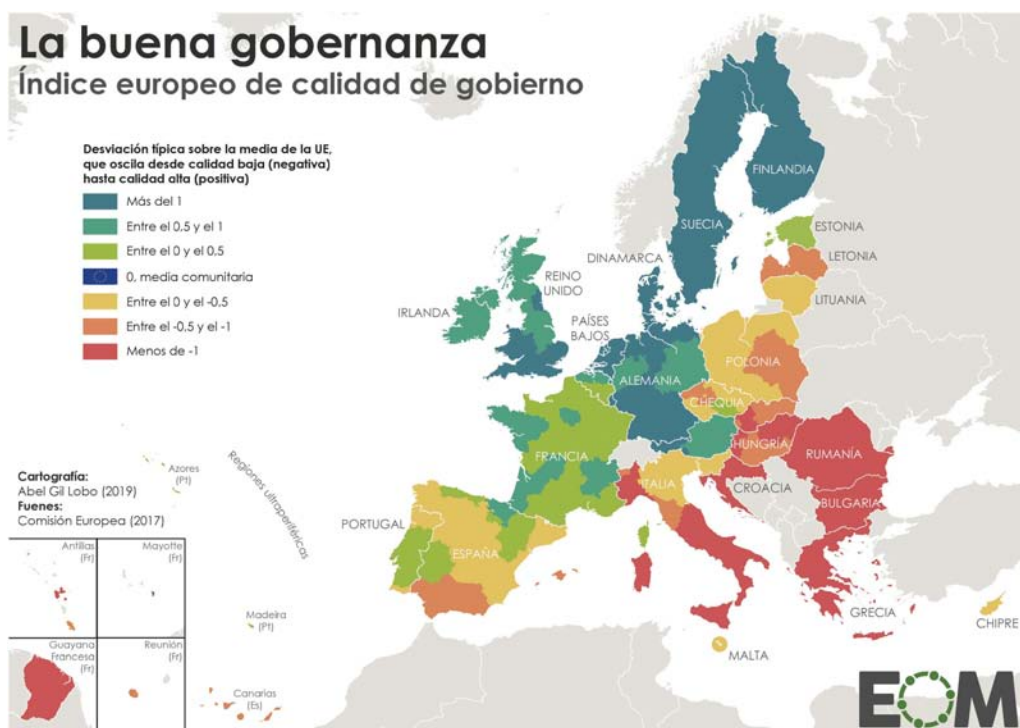
Para conocer la situación sobre la calidad democrática y la buena gobernanza en España, recurrimos al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de *Transparency International* (TI) pues reiteramos que la buena gobernanza requiere unos niveles bajos o inexistentes de corrupción. En 2019, España obtuvo una puntuación de 62/100 y el puesto 30 de los 180 países analizados. La situación mejoró cuatro puntos respecto al año anterior, lo que puede estar relacionado con las sentencias emitidas por los escándalos de corrupción ocurridos en los pasados años y la percepción de que la justicia acaba por funcionar. No obstante, hasta que no pasen algunos años consecutivos de mejora o mantenimiento de la puntuación, el dato no será significativo. TI observa que siendo España una de las quince economías más desarrolladas del mundo, su puntuación no debería estar por debajo de los 70 puntos.

La Unión Europea también se encarga de conocer la opinión de sus ciudadanos mediante encuestas de opinión pública. El Eurobarómetro de otoño de 2019 dedicado a España, nos facilita información sobre la confianza de los españoles en una serie de instituciones públicas y políticas, nacionales y europeas. Las nueve instituciones seleccionadas son: la Unión Europea, la Comisión Europea, las Naciones Unidas, los partidos políticos, el Congreso de los Diputados, el Gobierno, las autoridades públicas locales o regionales, la justicia, y la administración pública. Los resultados más destacables son que todas las instituciones evaluadas reciben un nivel de confianza escaso, en las que hay más españoles que desconfían que los que confían y siempre por debajo del resto de los ciudadanos de la UE. El mayor grado de desconfianza de los españoles es para los partidos políticos (un 91% desconfía, frente al 7% que confía), le sigue el Congreso de los Diputados (un

76% desconfía, frente al 19% que confía) y en tercer lugar, el Gobierno (un 75% desconfía, frente al 21% que confía). Si alguna función práctica debiera tener la gobernanza aquí estudiada, sería la de advertir de la urgente necesidad de encontrar mecanismos eficaces, para reducir la desconfianza generalizada de los ciudadanos españoles respecto a sus instituciones públicas y políticas. También es llamativo que las dos instituciones en que hay un equilibrio entre los que desconfían y los que confían son: Naciones Unidas (un 45% en ambos casos) y la Comisión Europea (un 43% desconfía, frente a un 41% que confía).

Por otra parte, el índice europeo de calidad del gobierno, también nos advierte de ciertas disfuncionalidades y desajustes en la gobernanza en España. Es un índice que elabora anualmente la Universidad de Gotemburgo desde una perspectiva multidimensional que mezcla distintas variables y toma la calidad de los servicios públicos y la baja corrupción como los fundamentos clave de una buena calidad del gobierno. El índice además es empleado por la Unión Europea para conocer la situación de las distintas regiones de la Unión. Presentamos el mapa correspondiente a 2019 y en él se observa como España tiene niveles diferentes de buena gobernanza según los distintos territorios y comunidades autónomas.

El mapa establece el cero como la media europea y muestra las desviaciones típicas (de calidad alta y calidad baja) sobre la media de la UE. El caso de España presenta las siguientes puntuaciones: el País Vasco es el territorio de calidad más alta (entre 0,5 y 1); Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Aragón y Extremadura siguen estando por encima de la media europea (entre 0 y 0,5); la calidad más baja (entre -0,5 y -1) se encuentra en Andalucía, Canarias y Baleares; el resto del territorio tiene una calidad (entre 0 y 0,5) también por debajo de la media europea.



Fuente: El Orden Mundial: <https://elordenmundial.com/mapas/la-gobernanza-en-la-union-europea/>

Esos niveles diferentes de calidad del gobierno en España, con características a veces positivas y otras disfuncionales, muestran que algunos municipios y comunidades autónomas han llevado a cabo determinadas reformas en materia de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto con éxito y han mejorado considerablemente la vida socio-política de sus ciudadanos. Sin embargo otros territorios siguen anclados en el pasado, sin modernizar ni mejorar los servicios públicos, sin abrir las instituciones y las administraciones públicas a la participación de los ciudadanos y sin vigilar y prevenir decididamente la corrupción.

La OCDE en 2017 estableció una clara relación entre la buena gobernanza y el gobierno abierto, definiendo a este último como: “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y partici-

pación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”. De modo que la participación ciudadana en la gestión y toma de decisiones de los asuntos públicos no sólo es un factor necesario en el gobierno en gobernanza, sino que también es imprescindible en todas las experiencias de Gobierno Abierto. Experiencias en las que España participa desde 2011, año en que se incorporó al grupo de países que forman parte de la Alianza por el Gobierno Abierto.

Actualmente, España desarrolla el “IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024”, aprobado el 29 de octubre de 2020, donde se recogen los diez compromisos que asumen las administraciones públicas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública y formar a la ciudadanía y a los empleados públicos en materia de Gobierno Abierto.

El *open government* nació en el Reino Unido en los años setenta del siglo pasado, como una forma de reclamar la participación ciudadana y la apertura de los gobiernos frente a la opacidad institucional. Su implantación, sobre todo en los ámbitos locales y regionales ya no se discute, pero sigue planteando algunos retos, como el que señalan Güemes y Resina (2018: 16-17): “buscar nuevas formas institucionales en las que ciudadanía, funcionarios públicos y decisores políticos se encuentren, dialoguen y sean capaces de generar políticas mediante procesos de co-producción. Ello implica crear espacios híbridos, de experimentación, donde sea posible la escucha y el diálogo, donde todos los actores se sientan importantes y que ninguno tenga la sensación de pérdida de tiempo o trabajo en balde”. La minuciosa descripción de los autores muestra que estos procesos requieren previsión, organización y recursos, además de las virtudes cívicas de la tolerancia y el respeto mutuo.

Dentro del Gobierno Abierto y la democracia deliberativa, las asambleas ciudadanas están siendo una forma integradora de participación, aunque requieren planificación, organización y recursos económicos y humanos. Se trata de asambleas de ciudadanos, seleccionados generalmente por sorteo, a menudo remunerados, que deliberan y debaten sobre una cuestión política determinada (a partir de una pregunta) con el objetivo de formular recomendaciones sobre esa cuestión. A modo de ejemplo, se presenta una tabla sobre algunos elementos del funcionamiento de las asambleas ciudadanas sobre el clima que están en marcha en Europa. Los componentes de la tabla que se presentan forman parte de una información más extensa contenida en *Conama 2020*, “Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática”. Además de los siete elementos seleccionados, el funcionamiento de estas asambleas también controlan y tienen muy en cuenta: las propuestas que se presentan;

el coste total del proceso; y el resultado alcanzado (véase el estudio citado).

La Fundación *Conama* (2020: 6) informa que en 2019, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la crisis climática está tomando impulso en todo el mundo y especialmente en Europa. No obstante, la mayoría de los procesos de deliberación ciudadana sobre la crisis climática se ha desarrollado a escala local en diferentes ciudades de Reino Unido, Canadá y Australia. El informe también indica que aunque el 65% de los expertos consultados reconoce que el cambio climático es un tema complejo, igualmente afirman que ello no es obstáculo para que salgan propuestas acertadas de las asambleas ciudadanas.

Estas experiencias de participación ciudadana también se están produciendo en España, aunque en menor medida, con menor presupuesto y de manera irregular según los distintos territorios. El mismo estudio de *Conama* (2020: 28-36) presenta una serie de experiencias de gobierno abierto en España y participación ciudadana en Cataluña, País Vasco, Andalucía y Madrid. También los ayuntamientos han puesto en marcha múltiples proyectos para impulsar la colaboración de los ciudadanos, siendo los presupuestos participativos la fórmula más extendida.

El marco de la Alianza para el Gobierno Abierto está propiciando el desarrollo de distintas experiencias de participación ciudadana a nivel local, provincial y autonómico. Cada vez hay más iniciativas que desarrollan nuevas formas de interacción entre los actores, que introducen innovaciones en la participación, que elaboran formas de trabajo colaborativo o crean escuelas de cultura cívica o de aprendizaje de buenas prácticas en las administraciones. Las asambleas ciudadanas, los foros, los laboratorios de ciudadanos, las comunidades de trabajo, las escuelas de participación ciudadana o los procesos

deliberativos basados en redes, son algunas de estas formas de participación. En este sentido, Güemes, Resina y Cruz-Rubio (2018: 12) además de elaborar un marco teórico sobre la participación ciudadana, sus cualidades y dificultades, recogen una serie de casos y relatos sobre su práctica que son importantes, porque como los autores dicen: “queríamos precisamente demostrar, a través de una serie de casos de estudio de distintas iniciativas locales y regionales, que sí es posible impulsar pro-

cesos democráticos, que sí es posible tener instituciones que caminan al paso marcado por la sociedad. Aunque advirtiendo también de sus dificultades”.

Cuestión esta última que requiere la máxima atención en aras de alcanzar una buena gobernanza, porque los ciudadanos no confiarán en unas instituciones cuyos actores, mayoritariamente empleados públicos, no confíen en ellos. Para Güemes y Resina (2018: 78) el trabajo entre ciuda-

Algunos elementos del funcionamiento de las asambleas ciudadanas climáticas en marcha en Europa

	Francia	Irlanda	Reino Unido	Suecia	Escocia
Modelo deliberativo	Convención ciudadana del clima (asamblea)	Asamblea ciudadana (5 temas diferentes, uno de ellos el clima)	Asamblea ciudadana por el Clima	Parlamento popular por el clima	Asamblea ciudadana del Clima
Duración del proceso	2019-2020	2016-2018	2020	2014-2018	Noviembre 2020 + 5 meses
Pregunta planteada	Cómo lograr una disminución de al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 (en comparación con 1990) con “un espíritu de justicia social”	Cómo hacer del Estado de Irlanda un líder en la lucha contra el cambio climático. 13 cuestiones planteadas.	Cómo alcanzar cero emisiones netas en 2050.	Cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.	Cómo debe cambiar Escocia para afrontar la emergencia climática de una manera efectiva y justa.
Número de participantes	150	99	108	>600	105
Método de selección de participantes	Sorteo cívico	Sorteo cívico	Sorteo cívico	Voluntarios	Sorteo cívico
Remuneración	80 € por día. Los expertos no son remunerados.	No; gastos cubiertos	166 € por fin de semana	No	200 £ por fin de semana (221€)
Presencia de especialistas	Sí, académicos, activistas y expertos del ámbito empresarial	Sí, académicos	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla original en Conama 2020, “Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática”.

danos y funcionarios debe tener en cuenta algunos aspectos para crear la confianza necesaria: 1. Se debe cuidar el diseño del proceso; lo que significa reglas claras y gestión sincera. 2. Las relaciones deben ser de respeto mutuo y con capacidad de gestionar las diferencias. 3. Es necesario un tiempo suficiente para el debate y la construcción de relaciones. 4. Es necesaria la participación de responsables y técnicos públicos con capacidad de decisión, pues su presencia dota de credibilidad al proceso.

Dos cuestiones se reflejan reiteradamente en el análisis, la buena gobernanza no es ajena a la democracia en España, pero su desarrollo es desigual según los distintos territorios. Parece que la aplicación de sus principios depende más de la voluntad particular de los actores que intervienen en ella que de una voluntad institucional y nacional definitivamente comprometida con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la integridad pública.

4. CONCLUSIONES

En el siglo XXI, los ciudadanos de las democracias representativas demandan una política transparente, con autoridades que rindan cuentas de su actividad cotidiana y abiertas a la participación de la sociedad civil en el proceso decisonal. Ello supone una innovación constante para encontrar fórmulas que permitan el trabajo conjunto y en diálogo entre ciudadanos, funcionarios públicos y representantes políticos.

El *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* estableció en 2001, los cinco principios contenidos en el concepto: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia* y desde entonces, las democracias tratan de recuperar legitimidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones, aplicando esos principios. Ninguno de ellos es completamente nuevo, pero todos han adquirido una nueva perspectiva y profun-

dididad. Además las interacciones entre ellos generan un sistema potente de control a las autoridades.

Esos principios han obligado a los poderes y administraciones públicas a gobernar, en cierta medida, “de cara a los ciudadanos”. La opacidad del poder, las decisiones a puerta cerrada, la exclusión, la irresponsabilidad o la ineficacia, cada vez son menos consentidos por la ciudadanía. Sin embargo, estas nuevas formas de la política y las democracias mismas, están amenazadas mientras la corrupción continúe en gran medida sin control.

No se puede ignorar que la corrupción es el factor principal de la desafección de los ciudadanos. Porque la corrupción mantiene la desigualdad y la pobreza; disminuye la confianza en las instituciones; aumenta la polarización política y el populismo; y alimenta el descontento. Por todo ello debería ser el objetivo prioritario de los gobiernos en gobernanza, precisamente aplicando cada uno de sus principios, pues todo ellos son incompatibles con el fraude y la corrupción.

El gobierno en gobernanza, entendido como una forma más flexible de ejercicio del poder, es una técnica de gestión social que busca la transparencia y las relaciones de cooperación. La gobernanza la encontramos allí donde los poderes públicos están dispuestos a permitir la transparencia de la vida política y pública, aceptan someterse a la rendición de cuentas de su actividad y consienten que los ciudadanos se incorporen y participen en el proceso decisonal. Estas condiciones son cada vez más reclamadas por la “sociedad civil organizada” y ya resulta habitual que ciertas decisiones en el ámbito local se consulten con los sectores de ciudadanos afectados por una decisión.

La situación del gobierno en gobernanza en España presenta un panorama desigual con territorios de calidad alta

o media alta, junto a otros territorios donde parece que aún no se han incorporado a estas nuevas formas de mejora de la democracia. Paralelamente, desde la perspectiva ciudadana, se mantiene la ya antigua desconfianza de los españoles hacia las instituciones, tanto españolas como europeas. Esta desconfianza puede tener varios motivos, pero desde luego revela el desconocimiento y la falta de información que existe en España sobre sus instituciones políticas, sus funciones y su actividad. A diferencia de otros países vecinos y de la propia UE que desarrollan múltiples programas, tanto informativos como formativos, de su organización institucional, para jóvenes y adultos, presenciales y en línea, en España se dedica muy poca atención a estos procesos de socialización.

Las experiencias de participación ciudadana bien sea a través de foros, debates, consejos temáticos, mecanismos de democracia deliberativa como las asambleas ciudadanas, o mediante mecanismos de democracia directa como la consultas en línea, todas ellas se han convertido en uno de los ejes centrales para promover una cultura de la gobernanza, además de constituir un elemento central en el Gobierno Abierto. Pero también hay que recordar que este tipo de participación activa está limitada por el alto valor del tiempo del ciudadano medio. Por ello es necesario contar con sus dificultades, planificar y organizar adecuadamente cada actividad y dotarlas de recursos.

Los gobiernos en gobernanza que planean su actuación basada en las políticas de transparencia, más la rendición de cuentas, más la participación de los ciudadanos, favorecen la integración y la cohesión social. El ámbito local suele ser el más adecuado para el inicio de su aplicación, a condición de que las reglas sean claras, las relaciones de respeto mutuo y se rinda cuentas del resultado. Sin olvidar que la corrupción

elimina todos los efectos integradores de la transparencia y la rendición de cuentas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Conama (2020) *Asambleas ciudadanas: El poder de la participación social en la acción climática*. Disponible en: <http://www.fundacionconama.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-asambleas-climaticas.pdf>
- Font, J. (2004) “participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. Disponible en http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-obs-participacion/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf
- Güemes, C., Resina, J. y Cruz-Rubio, C. (eds.) (2018) *Participación ciudadana: Experiencias inspiradoras en España*. Madrid: CEPC.
- Kaufmann, D. y Bellver, A. (2005) *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=808664> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664> .
- Michel H. (2018) La transparence dans l'Union Européenne: Réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie. *Revue française d'administration publique*, 165, 109-126.
- OCDE (2017) *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*. 14 de diciembre. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- OCDE (2017) *Integridad Pública. Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- O'Donnell (1998) *La Accountability horizontal. La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, octubre, 161-188.
- Pitseys, J. (2010) *Le concept de Gouvernance. Revue Interdisciplinaire d'études juridiques*, 65 (2), 207-228.
- Rubio Nuñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017) *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

- Union interpalamentaire (2016) *Rapport mondial 2016 sur l'e-Parlement*. Disponible en <https://cupdf.com/document/rapport-mondial-2016-sur-le-parlement.html>
- TI España (2019) *IPC 2019*. Diponible en <https://transparencia.org.es/ipc2019/>
- TI France (2011) *Système National d'Intégrité*. Disponible en https://images.transparencycdn.org/images/2011_NISFrance_EN.pdf
- UE (2019) *Eurobarómetro Standard 92. Informe Nacional. Opinión Pública en la Unión Europea. España*. disponible en: <https://ec.europa.eu/spain/sites/default/files/st92-eurobarometer-report-es.pdf>
- Villoria, M. (2016) *Transparencia y rendición de cuentas*. En Llera Ramo, F. J. (coord.) *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: CEPC.

El desarrollo autonómico y la reforma del Estatuto de Autonomía: asignaturas pendientes

Adolfo Hernández Lafuente, miembro numerario del IEC

El 15 de marzo de 1995 entró en vigor la Ley Orgánica 1/1995, por la que se aprobaba el Estatuto de Autonomía de Ceuta, completándose desde ese momento el sistema autonómico que se había desarrollado a partir de la Constitución y quedando integradas en el mismo las dos ciudades que faltaban. Un largo y complicado proceso se había venido ocasionando desde el año 1982, para dotar de autogobierno a Ceuta y Melilla. Hasta ese día de su aprobación, se produjeron largos años de desencuentros, durante los cuales no sólo se originó un retraso considerable respecto al desarrollo y funcionamiento que llevaban el conjunto de las Comunidades Autónomas, sino que se desdibujó el sentido que tenía el proceso de descentralización que conducía a la nueva organización territorial del Estado, para llegar a situarlo ineludiblemente en un contexto simbólico.

Los efectos que produjeron esa deriva simbólica aún siguen siendo un lastre para el desarrollo autonómico de Ceuta. En principio, dieron lugar a una extraña paradoja: mientras el Estatuto de Autonomía de Ceuta logró una votación casi unánime de todos los grupos parlamentarios, salvo IU –en el Congreso obtuvo el 94,47% de votos favorables y en el Senado el 97,39%–, que difícilmente han logrado alcanzar otras leyes orgánicas, en la ciudad su aprobación dejó un sentimiento de frustración y descontento que impidió poner en valor el texto que finalmente se había consensuado. Así, los efectos de la contradicción entre la política real y la política basada en emociones y símbolos, se proyectaron como un pesado lastre sobre el ámbito de poder que se había logrado, entorpeciendo la diáfana y eficaz asunción del mismo.

No es este el lugar para considerar lo que en el fondo se dirimía, pero si es conveniente recordar las dificultades que supusieron que el desenlace logrado, si bien establecía una adecuación equiparable de las dos ciudades en el conjunto del sistema autonómico, dejó frustrados a todos quienes se habían sentido emocionalmente preocupados por sentimientos derivados de una presumible inseguridad internacional. En esa pugna, se utilizaron en el debate todo tipo de argumentos que tuvieran un sentido descalificador para cualquier opción de autogobierno que no fuera totalmente igual a la de los territorios de ámbito regional. De manera que el Estatuto, que no declaraba a

Ceuta como Comunidad Autónoma, se recibió con descontento y desinterés, provocando que su aplicación no suscitase la necesaria dedicación para organizar las nuevas y muy especializadas instituciones que el Estatuto establecía. Era como si no creyesen en ellas, como si se despreciaran.

Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.

Jefatura del Estado
«BOE» núm. 62, de 14 de marzo de 1995
Referencia: BOE-A-1995-6358

TEXTO CONSOLIDADO
Última modificación: sin modificaciones

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley Orgánica:

PREÁMBULO

El presente Estatuto de Autonomía, establecido de acuerdo con lo previsto en el artículo 144 b) de la Constitución Española, es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España.

Con su aprobación, Ceuta accede a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española.

Ceuta, consciente de su significado histórico, aspira a que el proceso que se inicia con el presente Estatuto posibilite que sus ciudadanos compartan y promuevan los objetivos básicos y valores que en el mismo se contemplan, mejorando las condiciones de vida y de trabajo, facilitando las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad de los ceutíes sean reales y efectivas, promoviendo el progreso económico y social de la Ciudad y estimulando el respeto, comprensión y aprecio de la pluralidad cultural de su población.

El resultado de todo ello es que, tras veinticinco años de funcionamiento, se ha establecido un modelo de autonomía poco estimable si lo comparamos con lo que habría debido ser, de acuerdo con los poderes que el Estatuto le otorga a la ciudad. Es posible que en Ceuta no exista una verdadera conciencia de ello, porque, a pesar de que en los primeros momentos de su desarrollo se organizaron jornadas de estudios y se publicaron libros y artículos para orientarlo y favorecerlo, todo ello quedó en el olvido y no parece que a lo largo de los siguientes años se hayan celebrado debates en la Asamblea ni jornadas equiparables, que valorasen las dificultades y las posibilidades que se derivaban del desarrollo de la enorme maquinaria política contemplada en el articulado del Estatuto.

Derivado de esas actitudes, la realidad ha sido esquiva para desarrollar el verdadero ente autonómico que se posibilitaba. Así, resulta difícil llegar a comprender por qué en el aparato administrativo ceutí no existe ningún órgano especializado en el ejercicio del poder autonómico, ni cómo la capacidad que tiene de autoorganizarse no se desarrollase de forma dinámica, más audaz y rigurosa con las previsiones estatutarias, dando lugar esta

incertidumbre a pleitos y conflictos que podrían haber sido evitados de haberse regulado, cuestión que no se ha abordado hasta pasados más de veinte años de ejercicio, cuando por primera vez se aprobaron verdaderos reglamentos de organización y funcionamiento, más acordes con su autonomía. Y sobre todo, cómo están abandonadas competencias y funciones que son de su responsabilidad, y que afectan fundamentalmente a las previsiones y atribuciones autonómicas que deberían servir para aprobar actuaciones con el fin de prever un futuro mejor.

Es evidente que las facultades de la Ciudad se han visto mejoradas en estos años con una financiación que para sí quisiera cualquier otra ciudad española, pero esa mayor atribución se justifica por corresponderle un mayor ejercicio de competencias autonómicas, lo que supone una enorme diferencia con las demás ciudades españolas, ya que ninguna de ellas las tienen. Pero aquí, al parecer se asumió el no ejercerlas y dedicar esos recursos a cosas inmediatas, sin prever cómo evitar un futuro amenazado por crisis que serían estructurales, y que a la vista de todos, ahora, se han materializado irremediablemente.

Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, cuando se constituyeron, lo primero que hicieron fue establecer un órgano administrativo encargado de estudiar, diseñar y poner en práctica el desarrollo de su poder autonómico. Fueron los encargados de negociar los traspasos, resolver los conflictos de competencia, coordinar la organización que se estaba creando, asesorar jurídicamente y coordinar su funcionamiento; eran los especialistas que establecían modelos y doctrina, organigramas y funciones. En pocos años estos organismos crearon las nuevas instituciones y una nueva administración, desplegaron un ejercicio administrativo acorde con las necesidades del sistema y legitimaron el funcionamiento del Estado descentralizado que se había creado.

Cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía para Ceuta todo ese trabajo ya se había materializado, sin que la ciudad pudiese participar, inmersa en la conflictividad de su proceso. Sin embargo, una vez constituida como Ciudad con Estatuto de Autonomía, hubiera sido fácil mantener lazos que facilitarían la recuperación del tiempo perdido. Pero no se hizo y, seguramente, buena culpa de ello debió ser provocada por el sentimiento de creerse una autonomía frustrada. Aunque eso no puede servir de justificación, ya que la inacción desplegada va más allá del transcurso de un periodo dedicado a superar el duelo.

Es momento, por tanto, de poder hacer balance sobre lo actuado, no con vistas a criticar el pasado, sino a deslindar la capacidad que Ceuta necesita para poder hacer frente a los retos que tiene pendientes. Con esa intención surge este trabajo, que trata de aportar una reflexión sobre la mejora de las capacidades de la Ciudad y de contribuir a lo que debería ser un enfoque pragmático para las necesarias reformas que, tras la experiencia derivada de su aplicación, habrían de proponerse para la reforma del Estatuto de Autonomía.

AVANCES Y RETROCESOS DESDE LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO

Evidentemente la aprobación del Estatuto trajo consigo beneficios inmediatos. Para empezar se vio completado el desarrollo del Título VIII de la Constitución en todo el territorio nacional. Ceuta y Melilla comenzaron a visualizarse en el mapa de la Nación. Se integraron en el funcionamiento del conjunto del Estado. Fueron convocadas a las

reuniones de todos aquellos órganos y organismos donde se tomaban decisiones para el funcionamiento del conjunto: Comisión de Presidentes autonómicos en el Senado, reuniones de Conferencias Sectoriales, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, diferentes órganos de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No ha existido en ningún caso discriminación, salvo el criterio de que tuviesen en esas materias competencias atribuidas o no.

De manera que la Ciudad se vio arrastrada a ejercer como ente autonómico más desde fuera que por las convicciones que dentro se tenían. Algo pasaba: eran más en el papel que fuera desempeñaban que lo que para el ejercicio de sus funciones en el interior expresaban. Y esto no era algo atribuible solo a los sucesivos gobiernos, sino que la oposición en su conjunto tampoco lo reclamaba. Ceuta era reconocida como un poder autonómico más fuera que dentro.



A pesar de que las susceptibilidades originan que a veces, al producirse algún desliz nacional sobre el tratamiento de la ciudad, se vuelvan a las andadas de olvidar a la ciudad. no podemos poner en duda que Ceuta y Melilla son ahora más reconocibles e imprescindibles en el plano nacional de lo que antes eran. Por lo menos eso ha de reconocérsele a la existencia del Estatuto de Autonomía, pero no es suficiente con el reconocimiento exterior si desde dentro, de forma endógena, no se ha hecho lo suficiente para estar a la altura de la configuración como realidad autonómica de nuestra ciudad.

Creo que veintiséis años consecutivos de parco y pusilánime desarrollo autonómico, le pasarán factura a la ciudad para posicionarse ante la magnitud de los retos que ahora tiene, debido sobre todo a lo poco que se ha utilizado a la autonomía para reforzar su viabilidad futura. En el equilibrio que la ciudad ha de mantener entre su poder municipal y el derivado de su autonomía, se ha optado más por ejercer de ayuntamiento que para fomentar la autonomía. Es cierto que las competencias locales son obligatorias y no pueden dejar de ser ejercidas, por recaer sobre derechos subjetivos de sus ciudadanos, condición

que no se predica de las competencias autonómicas y, por tanto, el énfasis en ejercerlas puede ser optativo, pero eso no justifica que el desequilibrio sea tan manifiesto.

Pongamos solo un ejemplo para ilustrar lo que digo: el artículo 22. 6 del Estatuto de Autonomía le atribuye a Ceuta la competencia sobre *instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de Ceuta y su aprovechamiento no afecte a otro territorio*. En esta materia cabe el fomento y la gestión de las energías renovables y la eficiencia energética, y no cabe la eléctrica que llegue por un hipotético cable. Es decir que, hasta ahora, la energía es una competencia compartida con el Estado, pero no existiendo una legislación estatal que impida actuar en el estudio, viabilidad y fomento de las energías alternativas, nada le impide a la Ciudad ejercer su competencia sobre las mismas. Pero, si examinan el organigrama de la ciudad no encontrarán administración que a ello se dedique, salvo un puesto de trabajo en el organismo PROCESA. Indaguen, por otra parte, si existe algún proyecto de aprovechamiento energético de la Ciudad que persiga el ser autosuficiente en energías renovables en su exclusivo ámbito territorial. De aquí se derivarán dos efectos que ya están repercutiendo en el inminente futuro de la ciudad: la política comunitaria de reducción de energías contaminantes y las futuras inversiones en proyectos de energías renovables. Como en otro trabajo que en este número de la Revista aparece, la política energética autonómica no existe, cuando se podía haber desarrollado una capacidad de producción autóctona tendente a la autosuficiencia de la ciudad.

Se ignoran las potencialidades que el Estatuto atribuye a las competencias autonómicas, al tiempo que se desconocen los efectos que producen las circunstancias de que estas competencias sean compartidas con el Estado, al menos en lo que respecta a la capacidad legislativa. Así, el Estado sigue siendo competente en los territorios de Ceuta y Melilla sobre la legislación en todas las materias que les han sido atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía, siendo en esto diferentes de lo que sucede con el resto de los entes autonómicos. De manera que nos encontramos en la actualidad con que el Estado debería estar legislando en todas esas materias exclusivamente para los territorios de Ceuta y Melilla. Pero ¿está dictando el Estado para los solos territorios de Ceuta y Melilla alguna legislación en estos sectores importantes en los que las Comunidades Autónomas durante los últimos años han aprobado leyes generales relevantes para ellas, como es por ejemplo en el sector del turismo? ¿Se está petrificando, mientras tanto, el ordenamiento jurídico en todos esos ámbito?

Como señalé en mi libro *La autonomía de Ceuta en 20 capítulos*, este problema repercute sobre los intereses de la ciudad y debería existir predisposición para poder solucionarlo, pues afecta esencialmente a ese principio que tanto se reclamaba de que los ciudadanos ceutíes han de estar amparados por ordenamientos jurídicos semejantes a los del resto de los españoles. Pero hay que abordar primero la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en relación con este problema ha reconocido que existen numerosas materias de la exclusiva competencia de todas las Comunidades Autónomas y que, en estos supuestos, la regulación estatal sería nula y no sólo inaplicable, al incurrir en incompetencia, ya que el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las que no tiene título competencial alguno. Frente a esta doctrina, que desconocía la existencia de Ceuta y Melilla, se ha mantenido que, en el terreno de los principios y del deber ser, el legislador estatal podía regular cualquier materia, esté o no transferida a las Comunidades Autónomas, porque su regulación es de aplicación directa en Ceuta y Melilla.

Cuando existían diferentes niveles de competencia en el Estado autonómico estaba justificado que existiera el Derecho estatal supletorio, pero cuando todas las Comunidades Autónomas asumieron las competencias legislativas en un bloque amplio de materias, el Tribunal Constitucional consideró que el Estado ya no tenía competencia para aprobar regulaciones que nacían con vocación de supletoriedad. Las sentencias 118/1996 y 71/1997 limitaron considerablemente la capacidad legislativa del Estado al declarar la nulidad de las normas estatales supletorias por considerarlas viciadas de competencia. Se culminaba así una línea doctrinal que se fue desarrollando durante toda la década de los 90 en la actividad del Tribunal Constitucional, consolidando una concepción descentralizadora del ordenamiento constitucional, que aproximaba el modelo del Estado autonómico al modelo federal. En este sentido la STC 118/1996 llevó hasta las últimas consecuencias la jurisprudencia iniciada con la STC 147/1991, reafirmando su defensa del orden de distribución competencial y negando la posibilidad de que el legislador estatal pudiera abandonar el espacio limitado por sus propias competencias.

Para entender mejor el asunto, pongo el ejemplo de lo que ocurrió con la legislación del suelo: la STC 61/1997 declaró inconstitucional las dos terceras partes del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, artículos que eran y debían haber seguido siendo de aplicación directa en Ceuta y Melilla. Desde entonces no se dispone de una legislación del suelo aplicable a la ciudad, porque el legislador estatal no se ha decidido a abordar la legislación de esta materia para las dos ciudades, ni las ciudades les han pedido que se mueva y dicte una regulación que sea exclusiva para ellas. Es, precisamente, en estos momentos cuando los profesionales de la arquitectura reclaman que se apruebe una ley del suelo para Ceuta, porque al no existir órgano especializado en la Ciudad sobre las especificidades autonómicas, nadie ha percibido estas sustanciales diferencias.

Y esto ocurre con todas las materias que han sido atribuidas a la ciudad, careciendo de la competencia legislativa, mientras todas las Comunidades Autónomas la tienen y producen su propio ordenamiento jurídico. Si todo este ajuste se produce en aplicación del principio de indisponibilidad de la competencia por quien no es el ente competente por razón de la materia, también hay que reclamar que se cumpla el segundo principio que rige el ejercicio de la competencia, el cual postula que esta es irrenunciable y deberá ser ejercida por los poderes que la tengan atribuida, salvo en los casos en que sea delegada o transferida. Así pues, nos vamos encontrando, sin darnos mucha cuenta, todo hay que decirlo, con un problema de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico en todos esos ámbitos en los que el legislador estatal no lo hace por ser competencia de las Comunidades Autónomas, pero olvidándose que ha de hacerlo para Ceuta y Melilla. Por otra parte, es obligación de la Ciudad saber en qué supuestos no puede ejercer su potestad normativa por no existir una legislación estatal en materias afectadas por la reserva legal, y en qué otros puede ejercer en esas materias su potestad normativa apurando al máximo las posibilidades de despliegue que la misma proporciona. En todo caso, debió contemplar el ejercer también la iniciativa legislativa para que el legislador estatal se hubiese movido.

Son estos, ejemplos de negligencia en el desempeño de la capacidad autonómica y todos los grupos deberían realizar un ejercicio de responsabilidad, mediante el cual se distinguiesen las cosas que debieron hacerse y no se hicieron, dejando con ello a la Ciudad muy por debajo del límite de sus posibilidades y de sus obligaciones. Todo ello en aras de que no siga perpetuándose en un futuro una actitud semejante.

POTENCIAR EL DESARROLLO AUTONÓMICO

La Constitución posibilita que la autonomía pueda ser ampliada con un posible desarrollo competencial, en la medida que el artículo 148.2 establece que transcurridos cinco años, mediante la reforma de su Estatuto, al igual que las Comunidades Autónomas, la ciudad de Ceuta podría ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Nos obstante, antes de abordar esa posibilidad, sería conveniente tener analizadas y aclaradas dos tipos de cuestiones previamente. Por un lado, su organización y funcionamiento, para saber si en la actualidad se ajusta a los dos ámbitos de poder donde se desarrolla su actividad: el municipal y el autonómico. Y por otro, la autonomía de Ceuta, que necesitaría ajustar su traje con las tijeras de la experiencia e invocar razones con las que se deberían compensar tanto su natural como su establecida desigualdad.



En cuanto al primero de ellos, la experiencia demuestra que no diferenciar los protocolos que distinguen el ejercicio de las competencias locales de las autonómicas, genera confusión y desdibuja la condición autonómica de la ciudad, hasta llegar a fundamentar fallos judiciales que consideran a la misma como mero ente local.

No es posible obviar el carácter especial de las competencias locales en su ejercicio por la Ciudad. La Ley de Bases de Régimen Local delimita con precisión las competencias propias de los municipios y el Estatuto de Autonomía de Ceuta, en el artículo 25 de su Título II, tras enumerar las competencias autonómicas de la Ciudad, establece que la misma “ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejercen las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado”.

Los servicios que se prestan a los ciudadanos derivados de las competencias municipales están formulados en términos de obligación y son susceptibles de ser exigidos jurídicamente por los vecinos, si el Municipio no los presta o lo hiciera de manera insatisfactoria respecto a sus necesidades. De forma que todas las competencias locales han de ajustarse a lo establecido en la legislación de régimen local.

Por ello los artículos 30 y 31 del Estatuto Autonomía de Ceuta establecen que el régimen jurídico tanto para las actuaciones de la Administración como para el personal será el que se establece en el Régimen Local. Pero en estos preceptos se establecen sendas excepciones, las cuales pueden suponer que, si no se aplican con un criterio amplio, conducirían a limitar la utilización alternativa del propio régimen de autogobierno.

En el primero de ellos, establece en qué materias del régimen jurídico de la Administración la Ciudad se rige por el Régimen Local, pero considera que ese condicionamiento lo será “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Ciudad establecidas por el presente Estatuto”. Es decir, prevé la existencia de un régimen jurídico de doble naturaleza.

En el segundo, se considera también la existencia de dos tipos de régimen jurídicos del personal de la ciudad: el propio, que se regirá por la legislación estatal sobre función pública local, y el transferido, cuyo régimen se contempla en la disposición adicional cuarta del Estatuto. Pueden coexistir por tanto dos clases de funcionarios, los propios de las funciones locales que realizaba como Ayuntamiento, que deberán seguir prestándose, y los derivados del traspaso de competencias, que será el establecido por la legislación estatal en materia de Función Pública para los transferidos a Comunidades Autónomas. Teniendo en cuenta que los puestos transferidos podían estar cubiertos o vacantes, queda por dilucidar qué se hizo desde entonces con esas plazas y su personal, así como con las nuevas plazas destinadas a desempeñar las materias autonómicas asumidas por la Ciudad.

Quiero señalar con ello, que si en el desarrollo autonómico experimentado por la Ciudad no se ha producido un flujo equilibrado en el ejercicio de ambos poderes, habría que sopesar si el tenor literal de ambos preceptos ha producido una contradicción con las necesidades requeridas por las atribuciones autonómicas o, al menos, si han existido problemas o conflictos en la práctica que hicieran pensar que no es posible compaginar dos regimenes diferentes.

Es sin lugar a dudas una cuestión que ha debido ser objeto de reflexión por los aplicadores del derecho en la administración de la ciudad, pero poco se trasluce en la práctica de la experiencia seguida. Desconozco, por tanto, si se han podido intentar formulas alternativas, desplegando las atribuciones que se deducen de la principal competencia que tiene la Ciudad, que es la “organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

También el Estatuto, por su parte, atribuye expresamente a la Ciudad una serie de competencias – artículos 20, 21 y 22- que son autonómicas y distintas de las correspondientes al régimen local. De manera que para ellas se reconocen especialidades jurídicas derivadas de la organización propia de la Ciudad establecidas por el mismo Estatuto.

A toda esa práctica debería haberse añadido la aprobación de una verdadera Relación de Puestos de Trabajo (RPT), en la que se contemplase la definición de esos puestos, las

funciones y tareas que a cada uno de ellos les correspondería desempeñar, así como las capacidades que se necesitan para desempeñarlos. Es decir, definir las funciones para cada uno de ellos, sus cargas de trabajo, las tareas que estas suponen y el perfil requerido para ocuparlos.

Con todo ello debería concretarse qué parte de la organización y del personal corresponde al desempeño de las competencias locales y qué parte al de las autonómicas y, en consecuencia, tratar de fijar diferentes normas de funcionamiento y estimar la necesidad de poder desarrollar regímenes distintos. Es una tarea pendiente, de la que presumiblemente se derivaría la necesidad de reformas estatutarias que la legitimasen. Los pros y los contras tanto del uniformismo como los de una administración dual específica, se verían reflejados, y en aras de la eficacia y de la eficiencia, las consiguientes reformas deberían llevarse a cabo.

Como consecuencia de todas esas transformaciones se haría visible la doble naturaleza de la Ciudad: la local, que siempre tuvo, y la autonómica, atribuida por el Estatuto. Desde esa perspectiva sería posible el establecimiento de una administración más adecuada a la autonomía que la ciudad precisa para ofrecer a sus ciudadanos toda el poder autonómico.

Siguiendo una finalidad semejante, sería conveniente realizar un examen sobre los títulos competenciales atribuidos por el Estatuto de Autonomía a Ceuta, en relación con la organización y las funciones que se han desarrollado, de manera que pueda valorarse el estado de situación de su aplicación. Es importante en la medida que pone de manifiesto cuales serían las materias mejor asumidas y cuales las que se han abandonado, por decirlo de una manera rotunda. Pensemos en el ejemplo señalado anteriormente, el de la materia “energía”. ¿Quién y con qué medios ejerce una tarea tan trascendente para los ciudadanos ceutíes? Porque si la Ciudad, por razones no explicitadas, ha renunciado a ejercer sus poderes en esta materia, el Estado solo sería competente si se trata de traer la energía desde la Península. Pero existiendo tanta nueva tecnología y disponiendo en Ceuta de grandes recursos naturales –sol, viento, mareas, etc. – ¿cómo se efectuará la transición de las viejas energías a las renovables, quién responderá ante los ciudadanos y ante Bruselas de llevar a cabo esa transición que se pretende y se fomenta, o es que vamos a depender del cable y la central eléctrica obsoleta, siendo tan abundantes nuestro recursos para aspirar a ser autosuficientes? Y así, un balance de situación o una especie de auditoría que nos revele hasta donde la Ciudad ha aprovechado los poderes que el Estatuto le confió.

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA

De las diferencias existentes entre los Estatutos de Autonomías de todas las Comunidades Autónomas y los de Ceuta y Melilla, creo que la más importante reside en que estos últimos carecen de la garantía constitucional de la autonomía. La experiencia de los últimos años han puesto de manifiesto la precaria situación que la ausencia de esa garantía propicia a la autonomía de Ceuta.

Junto a la no asunción de competencia legislativa para las materias que el Estatuto le atribuye, que no ha producido ninguna inquietud en la Ciudad debido a la ausencia de iniciativas para tener leyes específicas que aplicar, la diferencia más importante es la de no serle reconocida la condición de ser Comunidad Autónoma legitimada para promover

procesos ante el Tribunal Constitucional con el objeto de proteger los poderes que el Estatuto le reconoce.

Ambas limitaciones fueron producto de la preocupación de un Estado que recelaba atribuir un poder que podía considerarse desmesurado para una población tan reducida, con los que podía causar efectos que repercutiesen más allá de sus intereses. También producto del clima de conflictividad con el que se negoció el Estatuto. Pero son cuestiones de tal importancia que la experiencia adquirida en estos años de vigencia del Estatuto, hace imprescindible analizar las consecuencias que han producido para el buen funcionamiento de la autonomía.

Esa experiencia ha sido muy significativa en la medida que en el fallo de algunas sentencias se ha demostrado la insuficiencia para garantizar la autonomía de Ceuta, que trascendiendo su dimensión municipal, tiene reconocida en su Estatuto de Autonomía ámbitos competenciales muy amplios en materias genuinamente autonómicas. De manera que estas competencias estatutarias han quedado sin la cobertura necesaria desde la perspectiva de nuestra jurisdicción constitucional.

La falta de esta garantía devalúa la posición que ocupa Ceuta, tanto como Melilla, en la organización territorial del Estado, ya que su posición deriva de su Estatuto de Autonomía, al igual que el resto de las Comunidades Autónomas; una falta que afecta negativamente al funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, ya que este se completó con la aprobación de la autonomía para Ceuta y Melilla, como reza en el preámbulo de sus Estatutos. Queda, por consiguiente, un hueco que impide una interpretación equilibrada y armónica, que equipare simétricamente los principales rasgos que asisten a todos los entes territoriales autonómicos que componen el Estado autonómico.

Existen, pues, razones para que la garantía de la autonomía de Ceuta deba ser articulada, de modo que su Asamblea y el Consejo de Gobierno queden facultados para plantear, si así lo acuerdan, recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para defender su autonomía.

Por un lado, no debe quedar al criterio discrecional del legislador estatal la definición del alcance del autogobierno de que gozan las Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre las materias de su competencia. Es decir, que el alcance de lo dispuesto en sus Estatutos, implica, en todo caso, el señalamiento de un contenido mínimo que debe sustraerse a la libertad de disposición estatal.

Y por otro, que la garantía constitucional de la autonomía de Ceuta debe ser articulada para que el derecho a la autonomía que reconoce y garantiza el artículo 2 de la Constitución quede reconocido plenamente, no quedando excluida de la necesaria legitimación para promover recursos de inconstitucionalidad.

Mi criterio, como ya he señalado en ocasiones anteriores, es que esta cuestión debe ser sustanciada, que existe doctrina y principios jurídicos y políticos que lo avalan. Defendiendo, además, que la experiencia adquirida en más de veinticinco años de ejercicio lo reclama para equiparar plenamente su autonomía. Han sido escasos los supuestos donde esta garantía debió ser necesaria, pero esos supuestos que lo habrían requerido han sido de tanta importancia que su ausencia ha perjudicado seriamente a la autonomía de estas ciudades.

LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS: DOS MODELOS DE AUTONOMÍA

El modelo de descentralización español optó a partir de 1992 por homogeneizarse. Resultaba disfuncional tener Ministerios que en el Estado tuviesen funciones que habían de ser atendidas competencialmente con situaciones diferentes según el territorio. En algunos de ellos, esta situación suponía que podían gestionar hasta cinco formas distintas de atención a la misma materia: algo incongruente e irracional. De manera que racionalmente se acordó lo que en el principio del debate constitucional se había calificado como “café para todos”. Pero algunas diferencias subsistieron, a las que se llamaron “hechos diferenciales”, que eran materias que afectaban especialmente a las denominadas nacionalidades históricas.

Con esas específicas diferencias el Estado autonómico podía funcionar normalmente y subsistir. Era un modelo más ajustado, y quedó cerrado cuando se aprobaron los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla. Sin perjuicio de los cinco años que la Constitución establecía para que se pudieran ampliar las competencias, en relación con esta cuestión de atender a la homogeneización del modelo incluyendo a las dos ciudades, existían posturas contrapuestas en torno a la naturaleza de lo que se podía o no se podía unificar. En especial, se mantenía que existían dos cuestiones derivadas de la realidad que contravenían la posibilidad de igualar.

En principio, las dos ciudades no alcanzaban el tamaño óptimo de regiones, ni siquiera eran uniprovinciales, que ya en sí mismo era un patrón que se consideraba una excepción en la propia Constitución. De ello se deducía que existía un límite de capacidad para las ciudades, a las que la propia Constitución había considerado una excepcionalidad más. Así, se consideraba que algunas competencias e instituciones eran imposibles de descentralizar en entes de tan pequeño tamaño. De manera que la propia realidad determinaba la desigualdad.

Además, existían las prevenciones de quienes consideraban una desmesura atribuir potestades tan singulares, para las que se necesitaban medios desproporcionados en relación con la economía de escala para atender a una población relativamente exigua en comparación con la del resto de las regiones. De manera que lo que se logró entonces, fue un consenso entre posiciones que se aproximaron al límite de lo que unos y otros podían asumir. Se dejaba a la experiencia práctica cómo las dos ciudades con sus diferencias se adaptarían al modelo de descentralización autonómico y cómo esas diferencias se podrían compensar.

De manera que, tras aprobarse el Estatuto, se dejó a la improvisación lo que sucediera en su aplicación en orden a la adecuación de estas diferencias. El esfuerzo de concertación parecía haber tocado fondo y, efectuados los traspasos, ni los gobiernos ceutíes lo reclamaron ni desde el gobierno central se preocuparon. En conclusión, no existían ni existen previsiones sobre la evolución del modelo, de manera que parece llegado el momento de pasar revista a la situación.

Considero que en el momento presente existen razones para la revisión del funcionamiento autonómico de la Ciudad, pero las razones para hacerlo dependen del balance que se haga desde las instituciones autonómicas ceutíes, pues son ellas las que tienen

que justificar qué perjuicios produce en la práctica la desigualdad entre la Ciudad y el resto de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, bueno es repasar supuestas razones que podrían avalar una reclamación para reformar el Estatuto. La principal de ellas ya se ha cumplido, y es la prevista en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución, que prevé que transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, se podrán ampliar sucesivamente competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 CE. Para cumplir este precepto en el conjunto de la organización territorial, los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 posibilitaron la ampliación de competencias de forma rigurosa y ordenada, a fin de equiparar el conjunto de las competencias entre las que habían accedido por la vía del artículo 143 CE con aquellas que habían tramitado sus Estatutos al amparo del artículo 151 CE o que por haber visto ampliadas sus competencias por específicas leyes de Transferencia o Delegación, ejercían ya mayores niveles de autogobierno. Se optaba, pues, por un modelo homogéneo de Estado compuesto que, de esta manera, pretendía democratizar y racionalizar su funcionamiento, mediante una descentralización conjunta y adicional del poder político, con la que se ultimaba la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución.

Las razones de homogeneización pueden ser invocadas también en el caso de Ceuta, en la medida que se producen desigualdades y, además, desajustes en el funcionamiento del Estado, al tener que ser ejercidas de manera exclusiva por diferentes Ministerios competencias que solo para los territorios de Ceuta y Melilla realizan, estando descentralizado su ejercicio en el resto del Estado. Se producen, pues, aunque en grado más reducido, las mismas circunstancias que motivaron los Acuerdos Autonómicos de 1992.

Así que son, en principio, dos las razones que justifican la ampliación de competencias – el transcurso del plazo de cinco años previsto en el artículo 148. 2 CE y la necesidad de racionalizar el funcionamiento del Estado autonómico -, a las que se podría añadir el informe de necesidades o reivindicaciones que, en su caso, hubiese podido elaborar la Ciudad.

Estamos hablando de un conjunto de competencias que fueron incluidas en el apartado 1º.1 de los Acuerdos Autonómicos de 1992, que forman un total de 32 materias: 13 como competencia exclusiva; 7 como desarrollo legislativo y ejecución; 11 como ejecución; y la educación, que aparece singularizada en el texto.

No todas estas materias son de aplicación general al conjunto de las Comunidades Autónomas, ya que su ámbito ha de adecuarse a las peculiaridades geográficas, como el estar situadas en el litoral que determina la posibilidad de asumir competencias relacionadas con el mar, o algunas otras situaciones específicas. En su momento se interpretó que con el ámbito material de esas competencias se había producido una equiparación sustancial entre todas las Comunidades. Pero había entonces una excepción importante: no se consideraban extendidos los Acuerdos a la competencia de “asistencia sanitaria de la Seguridad Social”, en especial porque existían desequilibrios territoriales en las infraestructuras sanitarias cuya superación solo era posible a partir de una gestión centralizada del conjunto de los medios existentes. Lo cual se efectuó posteriormente, añadiendo la descentralización del título una vez que se produjo en la realidad la transformación de las infraestructuras sanitarias.



De esa relación de materias, el Estatuto de Autonomía de Ceuta incorporó las ocho que quedaron incluidas en su artículo 22, todas ellas pertenecientes a la relación de competencias de los Acuerdos Autonómicos, y cuya incorporación a los Estatutos de las Comunidades Autónomas se estaba haciendo al mismo tiempo que se negociaba el de Ceuta.

Quedan, por tanto, una relación de materias no todas ellas de interés para Ceuta, pero, sí especialmente, al incluir algunas de las competencias más relevantes que hoy en día ejercen las Comunidades Autónomas. En concreto, las dos más grandes, que por su importancia cuantitativa y cualitativa, han sido las que más han determinado la gestión de las Comunidades: la educación y la asistencia sanitaria.

Junto a estas dos, algún interés especial podría suponer la incorporación de otras materias, como la “ordenación del sector pesquero”, el “régimen energético”, las “normas adicionales de protección del medio ambiente”, la “ejecución de la legislación laboral”, las “ferias internacionales”, la gestión de las “prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social”, la “propiedad industrial”, las “asociaciones”, los “planes estatales de implantación o reestructuración de sectores económicos” o la de “productos farmacéuticos”, entre otras. Todas ellas son ejercidas por las Comunidades Autónomas, las que sumadas a las asumidas anteriormente por los Estatutos, forman un bloque de materias cuya administración no se realiza por el Estado en todo el territorio nacional, salvo para Ceuta y Melilla.

Volviendo al motivo de esta reflexión sobre la autonomía de Ceuta, alentada por la necesidad de evaluar su capacidad para poner en marcha un plan que potencie a la ciudad para superar las crisis en las que se encuentra sumida, es preciso decir que sean cuales sean sus capacidades o competencias, es la institución más directamente representativa



de los ciudadanos la que está más obligada a actuar en situación tan grave como la que nos aqueja. Primero, por ser el poder más cercano a sus ciudadanos, el más directo, el genuinamente representativo de sus intereses. Segundo, por haber asumido un autogobierno que incluye suficientes atribuciones para hacerlo posible. No se entendería pedir ayuda a poderes más lejanos, sin que el más directamente afectado no hiciese al respecto nada. Y por último, es quien está legitimado para exigir y reclamar, en su caso, la cooperación y participación de las instituciones estatales.



De manera que lo que se requiere de las instituciones de la Ciudad es que actúen con los poderes que ya tienen y que, para dinamizarlos, ocupen el espacio de desarrollo autonómico que aún les queda por desarrollar. Eso sí, en base a la mayor capacidad que se necesite para poner en marcha y ejecutar una estrategia concreta para el desarrollo de la ciudad, estaría justificado contar con las mayores competencias que una reforma del Estatuto le proporcionaría. Así, por ejemplo, si entre los propósitos previstos estuviese un plan para reactivar el sector pesquero, acuícola y de la industria transformadora, no me cabe duda que habría que reclamar en paralelo la competencia en materia de ordenación del sector pesquero, como tienen las Comunidades Autónomas que son archipiélagos y las del litoral, pues sin ella sería difícil el poder llevarlo a cabo.



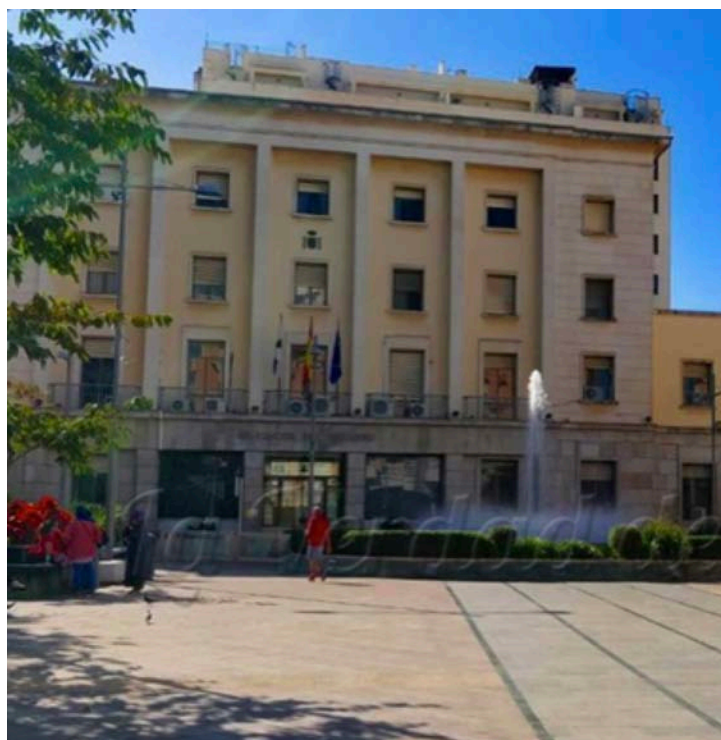
Pero también es necesario reflexionar sobre las disfunciones y carencias que generan las desigualdades establecidas en el sistema autonómico, porque si son perjudiciales para la ciudad, lo son también, sin duda, para salir de la crisis.



Ya hemos señalado que, en cualquier caso, es prioritario reclamar la incorporación al Estatuto de la garantía constitucional de la autonomía y que se articule el recurso ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía. No sucede igual con la ausencia de competencias legislativas. De hecho la Ciudad aún no ha usado sus atribuciones para poner en marcha ninguna iniciativa legislativa, aunque de hecho, también, se nota la falta de iniciativa para cubrir lagunas tan necesarias de cubrir como, por ejemplo, la de una ley del suelo, que hace tiempo viene reclamando el Colegio de Arquitectos. Puede

ser, en todo caso, algo consentido, en la medida que es llamativo que sea tan escasa la producción de normas reglamentarias practicada durante todos estos años de autonomía para regular las materias cuya competencia ha asumido.

En cuanto a la menor asunción de competencias con respecto a las Comunidades Autónomas es conveniente analizar la situación debido a lo atípica que resulta. En Ceuta, la gestión de las materias que en el resto del sistema autonómico se han descentralizado produce una doble dependencia que resulta atípica. De manera que el grupo de materias autonómicas más importantes se gestiona por la Delegación del Gobierno, sin participación directa de la Ciudad autónoma.



El primer efecto que esta situación produce respecto a la desigualdad entre los ceutíes y el resto de los ciudadanos españoles es que las materias que la Delegación gestiona no están sometidas a ningún tipo de control por los ciudadanos de Ceuta. La rendición de cuentas, si en algún caso la hacen, es ante la propia Administración central, lejos ya de los ciudadanos a quienes los servicios que prestan están destinados. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales que persigue la descentralización, es la cercanía de quienes deciden sobre los servicios a los ciudadanos, haciendo más directa la responsabilidad y control en el ejercicio de las competencias, queda así anulado.

A esta circunstancia se suma que la figura del Delegado del Gobierno está concebida en nuestro sistema político para el control y la ordenación del cumplimiento de las decisiones del Ejecutivo nacional en el territorio, lo cual es susceptible en Ceuta de entrar en colisión con la ejecución de las competencias que en el resto del Estado se realizan descentralizadamente. En teoría, aunque no sea lo pretendido, es posible que se produzcan contradicciones o discrecionalidades, cuando sobre todo las decisiones

se toman desde lejos, sin consultar a los perceptores de los servicios. Todo ello, aún no siendo un fin pretendido, produce disfuncionalidad, alejándose de la democratización y participación que el modelo autonómico atribuye al resto de los ciudadanos españoles y que, en consecuencia, debería atribuirles también a los ceutíes.

Estos objetivos que se le atribuyen a la descentralización territorial no excluyen la valoración de cual de las dos administraciones los puede prestar mejor, siempre y cuando esa capacitación no se predique de quienes gobiernan la máquina, cosa que es diferente y más coyuntural, aunque la clase política que hoy en día gobierna España es semejante en todas partes. De modo que pensemos en la organización, que se supone es lo que queda cuando los políticos se van, y donde lo cierto es que un elemento como la lejanía de quienes deciden sobre los servicios que se prestan suele producir lentitud, desconocimiento, rutina, desmotivación u otras muchas disfunciones, al no sentir la presión inmediata de los efectos que se producen en quienes los reciben. Sobre todo cuando estos servicios, tal y como sucede en aquellos de los que hablamos, no solo se gobiernan desde lejos, sino aisladamente, al margen de cómo se presten esas mismas competencias en el resto del Estado.

Hubiera sido interesante que la prestación de estos servicios por los Ministerios en exclusiva para las dos ciudades, se hubieran efectuado con intención de ejemplaridad, como un modelo de referencia, mostrando desde la gestión centralizada un liderazgo cuyos resultados destacasen claramente sobre los que se realizan descentralizadamente. Pero ni es el caso ni siquiera esto ha sido objeto de consideración, ya que la experiencia demuestra que ha ocurrido al revés, es decir, que los servicios no descentralizados sean los peor prestados, como ha podido verse con la asistencia sanitaria durante la pandemia, o como puede comprobarse constantemente con la gestión de las peculiaridades ceutíes en la educación, cuyos resultados a la vista están y dejan mucho que desear. No existen garantías de que en el caso de Ceuta pudiesen gestionarse de manera más eficaz las competencias si estas estuvieran descentralizadas, pero al menos, con diferencia, en ese supuesto existirían mecanismos de control, las cuentas podrían rendirse en directo ante los afectados y la presión cercana sobre los prestadores de los servicios podrían actuar de catalizador para contribuir a mejorarlos.

Al margen de lo que suceda con las restantes competencias, por lo que se refiere a los dos más materias más importantes –la educación y la asistencia sanitaria–, si que resulta preciso aportar alguna reflexión. Como se ha venido experimentando, son esenciales para contribuir a un futuro mejor, en ambos casos. Pero en estas competencias, también, en ambos casos, confluyen elementos que singularizan las posibilidades sobre su gestión.

En cuanto a la educación, porque en ella se sustentan las esperanzas sobre el destino de esta población tan multicultural. La igualdad, la integración, el compartir valores semejantes, la convivencia, el esfuerzo colectivo, la garantía de la equidad de las oportunidades y tantas cosas más, pende de un sistema educativo particular, semejante al sistema común español, pero adaptado a nuestras peculiaridades. Es por tanto, una materia, en la que la Ciudad ni puede ni debería quedarse al margen, por lo que alguna forma de mayor intervención sería conveniente.

Como materia competencial se trata de una materia cuyas competencias están constitucionalmente compartidas, aunque a veces parece que, por desidia, se ejecutan de forma exclusiva por las Comunidades Autónomas. De ese modo se explicitaba en los

Acuerdos Autonómicos de 1992, de manera que en el ámbito de la educación previsto en los artículos 27 y 149.1.30 de la Constitución, se preveía que la ampliación de competencias se abordaría en los términos y condiciones que garantizasen el funcionamiento del sistema educativo nacional, con una serie de determinaciones que se concretaban en su Anexo I, como por ejemplo eran, que para garantizar un adecuado funcionamiento del sistema, la Administración del Estado podrá poner en práctica medidas que permitan, en cada momento, y en su caso, corregir las desigualdades o desequilibrios que se produzcan en la prestación del servicio, o establecer principios comunes de actuación sobre materias relativas a inversiones o personal.



No fue ajeno a esta trascendencia que la educación tiene para el Estatuto de Autonomía de Ceuta, cuyo artículo 23 establece que: “En el marco de la programación general de la enseñanza, la ciudad de Ceuta propondrá a la Administración del Estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros, atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad ceutí.” Desconozco el uso que se ha realizado de este precepto, pero indica a las claras la intención del legislador de dinamizar desde un principio una estrecha cooperación en la materia entre ambas Administraciones.

Con el mismo perfil en el sistema autonómico de materia compartida figura la asistencia sanitaria, para la que el artículo 149.1.16 de la Constitución reserva al Estado las “bases y coordinación general de la sanidad”. Sobre el alcance material de estos conceptos de base y coordinación me remito a la doctrina del Tribunal Constitucional, que explícitamente argumenta el alcance de los mismos, mucho más allá de lo que hemos visto durante el desarrollo de la pandemia.

De manera que la amplitud del contenido de estas competencias, cuyas posibilidades trascienden la capacidad de ejercerlas con todo su alcance por una pequeña ciudad, y por tanto requiere de la solidaridad del resto del Estado, no justifica que se excluya de la participación en la gestión de las mismas a las instituciones autonómicas de la Ciudad.

La defensa de Ceuta. Consideraciones sobre el sistema de garantías aplicable

Juan Carlos Domingo Guerra, General de división del Ejército de Tierra (r)

Todas las naciones tratan de dotarse, con mayor o menor fortuna, de un sistema de seguridad que les proporcione las garantías necesarias para desarrollar sus proyectos de futuro. El origen de esas garantías es doble: uno hace referencia a la contribución de las Fuerzas Armadas nacionales; el otro es el resultado natural de la apelación a la solidaridad multinacional. El primer subsistema suele encontrar acomodo constitucional, representado en el caso español por el literal del artículo 8 de la Constitución:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

El segundo subsistema, como se decía, es el que resulta de la suscripción de pactos o alianzas. Se incluye en este grupo la adquisición de un estatus de neutralidad o no alineación, cuya eficacia dependerá de que la no beligerancia sea reconocida y aceptada por la comunidad internacional.

La evaluación del sistema de garantías de que disfruta Ceuta aconseja analizar ambos subsistemas: el unilateral y el multilateral. A ambos hay que hacer referencia cuando se trata de analizar la bondad del sistema.

En cuanto a las garantías que proporcionan las Fuerzas Armadas (FFAA) españolas, el escaso interés que se muestra aquí por las políticas de seguridad y defensa constituye una sobresaliente anomalía, lo que puede deducirse de la mera contemplación del lugar y extensión que estas cuestiones tienen en los programas electorales de los diferentes partidos. Es básicamente un endemismo local, ya que tamaño desinterés no se reproduce, ni con ese calado, en ninguno de los países que pueden considerarse de referencia. Sin duda, esta situación ayuda entender por qué, en los barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), las Fuerzas Armadas aparecen regularmente entre las instituciones más valoradas, al mismo tiempo que los encuestados no se cohíben a la hora de manifestar su conformidad con la drástica reducción de los recursos de todo tipo que la nación pueda poner a disposición de los ejércitos. Reducir lo que aparentemente

funciona bien es una actitud esquizoide, que tiene su origen en la secular desafección que la sociedad española ha venido mostrando por estas cuestiones. Cualquier descripción que se pretenda del estado de la seguridad y defensa en España, en Ceuta o en cualquier otra parte del territorio español, debe bucear primero en el origen de esta peculiaridad.

El desafecho que subyace en una parte de la sociedad española, muchas veces incluso de forma inconsciente, tiene diversos orígenes. El primero de ellos, que se reconocerá como de las guerras coloniales, hace referencia a la incapacidad del Ejército y de la Armada para evitar el desmoronamiento del inmenso imperio colonial español, circunstancia esta que se produjo a lo largo del siglo XIX, y que culminó en 1899 con la venta a Alemania de Managua, Las Carolinas y Palaos. En realidad, fue un proceso que la derrota de la escuadra hispano-francesa en Trafalgar, a principios de siglo, había hecho ya inevitable.

En la siguiente centuria, esa impresión de impotencia se revalidaría con los reveses sufridos por España en el Protectorado, lo que sería su última aventura colonial; y, en 1975, a causa del poco decoroso desenlace de la presencia española en el Sahara, cuyos efectos todavía se dejan sentir hoy.

Otro aspecto traído a colación cuando se trata de la compleja relación de los españoles con sus Fuerzas Armadas es el intervencionismo de estas en la política nacional y la presencia de militares al frente del poder ejecutivo. Para ilustrar este argumento, baste recordar que desde 1833 hasta 1936 se sucedieron en España 140 presidentes de Gobierno, dignidad que en 45 ocasiones recayó en un militar aunque con 28 titulares distintos, ya que algunos de ellos repitieron en esa dignidad.

El número de guerras civiles que se declararon durante esos años tampoco promueve el afecto, debiendo citarse, entre otros conflictos menores, las tres Guerras Carlistas del siglo XIX y la Guerra Civil de 1936-1939. Esta última contienda daría lugar a un periodo autoritario que duraría hasta 1975, año a partir del cual en España comenzaría lo que ha pasado a la historia como la Transición a un régimen democrático pleno y homologable con el que disfrutaban las naciones más avanzadas. Es este último conflicto el que ha dejado un recuerdo más duradero, todavía perceptible, de acuerdo con el cual los militares deberían arrostrar ahora las consecuencias de haber sido los responsables últimos de la longevidad del Régimen.

Por último, hay que citar también entre las razones del desapego la existencia, hasta el año 2001, fecha en la que se decretó su suspensión, de esa inequitativa prestación personal a la defensa que fue el servicio militar obligatorio (SMO). Durante la mayor parte del siglo XIX, hasta la segunda Restauración borbónica, cuando se reguló el servicio militar, las necesidades de alistamiento de contingentes para hacer frente a las revoluciones americanas o a las guerras peninsulares se satisfacían con movilizaciones decretadas por el Gobierno de turno, lo que se llevaba a cabo en medio del previsible descontento popular. Contribuía al rechazo la existencia, hasta 1940, de la redención de todo o parte del servicio en filas mediando pago en metálico, lo que era un buen procedimiento para aliviar déficits hacendísticos, pero a costa de que fueran las clases trabajadoras, que se veían incapaces de allegar los fondos necesarios para la exención del servicio, las que tuviesen que hacerse cargo de la defensa de los intereses nacionales.

Hasta aquí los argumentos más frecuentemente esgrimidos entre quienes buscan una explicación a tan extemporáneo distanciamiento de las cuestiones de defensa. Debe reconocerse, sin embargo, que no todos ellos tienen la misma presencia ni con la misma

intensidad entre las élites intelectuales o el pueblo llano; pero la influencia de los primeros no puede despreciarse cuando se trata de medir el grado de aceptación de los sacrificios o costes que ineludiblemente irán asociados a cualquier modelo de defensa.

El mayor o menor rigor de los argumentos anteriores carece de interés para lo que aquí se pretende, que es denunciar la existencia del citado desafecto. Lo cierto es que la presencia de ese sentimiento en el subconsciente colectivo está ahí, habiendo influido muchas veces en la legislación emitida desde la Transición para regular el funcionamiento de los ejércitos. De hecho, las sucesivas leyes del personal militar profesional (1989, 1999 y 2007) han venido incluyendo en su articulado disposiciones que iban mucho más allá de lo debido a la revisión de lo que eran meros estatutos de personal. En el año 2002, por citar otro ejemplo, se publicaron tres reales decretos que tendrían una notable influencia en el funcionamiento cotidiano de los ejércitos: el de estructura básica de las FFAA, el de representación institucional y el de la organización periférica del Ministerio de Defensa. En la exposición de motivos del *Real Decreto 912/2002, por el que se desarrolla la estructura básica de los ejércitos*, todavía podía leerse, sesenta y tres años después de que finalizase la Guerra Civil, treinta años del fallecimiento del general Franco, veinticuatro desde que se publicase la Constitución española y veinte desde que España ingresase en la Alianza Atlántica, cuando ya se había hecho habitual la presencia de efectivos y unidades españolas en organizaciones y despliegues internacionales, todavía podían leerse, se decía, conceptos que venían a incidir en la idea de que el asentamiento de las unidades militares en el territorio español obedecía, ya empezado el siglo XXI, a razones de estabilidad interior, lo que no dejaba de ser un auténtico despropósito:

La aprobación de este Real Decreto culmina el proceso de repliegue territorial y consiguiente despliegue funcional de los Ejércitos iniciado en los años setenta [...] Con posterioridad, todas las disposiciones normativas reguladoras de la organización de los Ejércitos han tendido a sustituir los parámetros territoriales por otros de naturaleza funcional [...]. Mediante el presente Real Decreto se superan los factores geográficos que determinaban la estructura de nuestras Fuerzas Armadas en siglos anteriores, siendo sustituidos definitivamente por factores de carácter funcional y operativo.

Dada la pervivencia de esta clase de prejuicios, que llegan incluso a influir en el legislador, parece conveniente examinar, aunque sea brevemente, el mayor o menor rigor de los argumentos esgrimidos.

En primer lugar, hay que decir que esta clase de análisis omite mencionar la peculiaridad del contexto nacional durante el siglo XIX, en el que se dio una dilatada transición desde el Antiguo Régimen y una sobresaliente resistencia a renunciar a los postulados absolutistas. Por otra parte, el Ejército y la Armada no eran los únicos protagonistas del ejercicio de la violencia estatal, según el concepto que acuñaría años más tarde Max Weber. Esa era una cualidad que compartían con las milicias nacionales, que, con antecedentes en el siglo XVIII, adquirieron por primera vez carta de naturaleza en la Constitución de 1812. Al mismo tiempo, el retraso en la industrialización del país derivó al siglo XX el impacto que en la vida política tendrían las reivindicaciones propias de los movimientos obreros. Por último, ayuda a entender la intrahistoria de estos años la presencia de militares ilustres en la vida política, lo que era una consecuencia no de la injerencia militar, sino de la ausencia de mecanismos de control hoy habituales, lo que hacía posible extender *ad infinitum* los indeseables efectos de lo que ahora se denomi-

nan «puertas giratorias». A este respecto, hay que recordar que, a principios del siglo XIX, la oficialidad del ejército absolutista todavía tenía que dar prueba de nobleza para adquirir esa condición, o que Benito Pérez Galdós, en su novela *Los cien mil hijos de San Luís*, mencionara a un tal general Eroles, personaje real sin embargo, que en 1808 era estudiante y en 1816, solo ocho años después, ya había ascendido a teniente general. Y no fue el único caso: Leopoldo O'Donnell, quien con el paso del tiempo llegaría a ser presidente del Gobierno, era capitán en 1833, cuando empezó la I Guerra Carlista; fue promovido al empleo de mariscal de campo en 1837, cuatro años después, y en 1839 ascendió a teniente general. Obviamente eran otros tiempos y otros modelos de carrera; en unas FFAA totalmente profesionalizadas y homologables con las más avanzadas, algo así sería impensable hoy.

Suele olvidarse también, y este es el segundo aspecto a tratar, el aislacionismo militante de España y, en consecuencia, su ausencia de los grandes conflictos europeos y mundiales. Sin lugar a dudas, esa ausencia contribuyó a evitar muchos sufrimientos; pero también privó a España de la generosidad internacional (Plan Marshall), que ayudó a cauterizar las heridas que las guerras mundiales habían infligido en los contendientes. Pero, sobre todo, impidió la obligada asimilación de los principios propios del constitucionalismo moderno, que los EEUU promoverían en las naciones ocupadas. Con una cierta perspectiva, puede afirmarse que esas circunstancias se tradujeron en una demora de cuatro décadas en la implementación de un sistema político basado en principios democráticos, con la renuncia a los fondos necesarios para acometer la reconstrucción y las imprescindibles reformas.

En relación con la práctica de los pronunciamientos, es cierto que abundaron a lo largo de las décadas que se están estudiando, pero lo es también que, al menos en cuanto a los que se produjeron durante el siglo XIX, la mayor parte de ellos fueron progresistas, en general en contra de las querencias absolutistas de la monarquía de Fernando VII e Isabel II, y para reclamar la vuelta a los postulados liberales que informaron la Constitución de 1812. Ese fue el caso del levantamiento de Rafael del Riego (1820), del motín de los sargentos de La Granja (1836), de la Vicalvarada (1854), del pronunciamiento de los sargentos del cuartel de San Gil (1866) —que fue el primero en el que se cuestionó la monarquía como forma del Estado—, del movimiento revolucionario conocido como La Gloriosa —que dio lugar al derrocamiento de Isabel II, al Sexenio Democrático y a la I República—, o del mismo golpe de Estado de Pavía (1874), que nunca entró a caballo en las Cortes, defendió un republicanismo unionista —frente al cantonalista o federalista— y renunció a tomar el poder que había quedado expedito como resultado de la asonada.

El último pronunciamiento que todavía puede calificarse de decimonónico se produjo, sin embargo, ya bien entrado el siglo XX, en 1923. Fue el resultado de un amplio descontento popular, pretendidamente incruento (otra de las características de los levantamientos del siglo XIX), apoyado por la intelectualidad —como Unamuno y Ortega y Gasset—, y con el beneplácito del monarca —lo que le acabaría costando el trono, dando paso al advenimiento de la II República—. El general Primo de Rivera no fue un dictador al uso, ya que dimitió para exiliarse en París cuando consideró que su presencia al frente del Gobierno no contribuía a resolver los problemas de la nación.

La guerra de 1936 a 1939, sin embargo, no respondió a ninguna de las características propias de los pronunciamientos anteriores, lo que explica la visceralidad de los métodos

empleados por los contendientes, la radicalidad de los objetivos estratégicos perseguidos y la perdurabilidad de los efectos del enfrentamiento.

Muchos años después de que terminase la contienda, en 1977, una vez desaparecido el general Franco y dimitido el presidente Arias Navarro, se inició un nuevo periodo constituyente. El 6 de diciembre de 1978 se aprobó la nueva Constitución, principal logro de la Transición. A partir de ese momento se asistiría a un ejemplo más del maniqueísmo al que tanta querencia muestra la sociedad española. Así, y haciendo tabla rasa de cuarenta años de historia, se consolidó una interpretación que dividió a la sociedad en dos bloques: los militares, por un lado, y los demócratas, el resto. Tal simpleza, en flagrante olvido de todos los que medraron a la sombra del Régimen —y no precisamente los militares— convirtió a estos en el principal obstáculo para una transición pacífica, impresión que, torpemente, quedaría revalidada por la intentona golpista del 23 de febrero de 1981. En 1982, cuando el PSOE ganó las elecciones, terminar con el «poder militar» ya se había convertido en uno de los objetivos prioritarios del nuevo Gobierno.

Como una consecuencia más de la situación vivida durante esos años, España tramitó su adhesión al Tratado del Atlántico Norte más por razones de política interna que para materializar una consolidada vocación estratégica, lo que quedó de manifiesto en las dificultades que hubo para sacar adelante el proyecto: deducido de la posición antiatlantista mantenida por el PSOE durante la campaña electoral, el Gobierno que surgió de las elecciones dejó en suspenso el proceso de adhesión hasta que se celebrase el referéndum al que se habían comprometido, que finalmente tendría lugar cuatro años después, en 1986. Las conversaciones posteriores para normalizar la peculiar posición española dentro de la OTAN durarían más de trece años, primero para negociar los seis acuerdos de coordinación a través de los cuales se instrumentaría la contribución nacional a la Alianza Atlántica, hasta que, en 1999, quedase expedito el ingreso de España en la estructura militar integrada. Producto de esa mezcla de falta de convicciones e intereses espurios fue la anómala exclusión de las dos ciudades norteafricanas de Ceuta y Melilla del sistema de garantías de la Alianza.

El resultado de esta precaria y peculiar perspectiva doméstica de las cuestiones relacionadas con la defensa se concreta aquí en un artificioso dilema entre costes y utilidad, que perjudica profundamente a la función constitucional que le corresponde a las Fuerzas Armadas.

Debía recordarse todo esto para entender por qué la defensa en España sigue siendo una patología, lo que explica la ausencia de una visión estratégica convincente, suficientemente compartida por la sociedad, que evite caer una y otra vez en el corrosivo paradigma de que no se dota a las FFAA porque no se piensa usarlas y, en consecuencia, no se prevé su empleo en defensa de los intereses nacionales porque no se han dotado convenientemente.

Se esté o no de acuerdo con las conclusiones que se deducen de este análisis, lo cierto es que aquí, en España, no se debate sobre defensa ni se entienden bien los compromisos globales de seguridad. La sociedad española no siente inquietudes relacionadas con estos temas, habiéndose instalado en un infantil buenismo que parece dar crédito a la idea de que basta con no tener a nadie por enemigo para verse libre de ellos. Una frase de la profesora Roca Barea, tomada de su libro *Fracasología. España y sus élites: de los afrancesados a nuestros días*, describe con clarividente nitidez esta patología.

Los españoles, atrapados en los complejos que les fueron inculcados en el siglo XVIII, se pasan la vida demostrando que son más buenos que nadie. Cuando se ven al borde de la aniquilación, reaccionan, pero solo lo preciso para seguir existiendo.

Solo desde esta perspectiva puede explicarse la indefinida reducción de efectivos que sufren desde hace décadas las FFAA, o los cambios legislativos habidos hasta bien entrado el presente siglo, más orientados a la socialización de los ejércitos que a mejorar sus capacidades para enfrentarse competentemente a los retos de seguridad.

El escenario descrito es, sin embargo, compatible con una indiscutible modernización de los ejércitos, y así hay que reconocerlo; pero también con una política retributiva infamemente cicatera, que hace de los militares los servidores públicos peor retribuidos de la Administración, lo que no deja de ser prueba de un modelo convulso, impropio de una democracia madura, ayuno del imprescindible consenso parlamentario y social, que dificulta la interlocución fluida con la sociedad y el poder. Todo ello se hace evidente en cuatro atributos de la visión nacional sobre la defensa que lo impregnan todo:

- Confusión entre neutralidad y neutralismo: La primera consiste en la predisposición a considerar con honestidad intelectual las razones de las partes enfrentadas en un conflicto, a lo que se incorporará la leal disposición a prestar los oficios de intermediación que sean necesarios para una justa y pacífica —cuando esto sea posible— resolución del contencioso. El neutralismo, por el contrario, responde más a una obcecada militancia en la no intervención, normalmente teñida de irresponsable pacifismo, injustificado antimilitarismo y simplicidad en la evaluación de las complejas situaciones que caracterizan un mundo globalizado.
- La defensa por emulación es otra de las características, según la cual se está donde están otros o se va adonde van los demás. Esta clase de actitudes aportan escasa solidez a la posición internacional de España, siendo proclive a la comisión de graves errores de cálculo que dañan el principio de solidaridad con países amigos y aliados. Ejemplos de estas medrosas actitudes son la retirada de la contribución española a la estabilización y reconstrucción de Irak, en 2004; el repliegue de la fragata Méndez Núñez de la agrupación naval de la OTAN, en 2019, o la reluctancia a participar en operaciones terrestres en Libia. Aparte de los costes en términos de credibilidad internacional, no pueden despreciarse los económicos que suelen ir asociados a estas actitudes insolidarias, normalmente en forma de vetos a la exportación de tecnología o exclusión de los expedientes de adjudicación de contratos.
- Desconfianza en quienes, como los militares, exhiben diferentes códigos deontológicos.
- Incapacidad para integrar personal civil y militar en proyectos que exijan o recomienden el trabajo en equipo, lo que es muy evidente cuando se observa la escasez de personal de los ejércitos entre los altos cargos del Ministerio de Defensa o la ausencia de civiles cualificados en posiciones de analista —y no meramente auxiliares— en los grandes cuarteles generales.

La defensa en España debe cambiar cuanto antes de paradigma. Es el momento de acometer una revolución intelectual que ayude a optimizar los escasos recursos que, cada año, se destinan a la defensa. A ese cambio se dedicarán las siguientes reflexiones.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) optó por un modelo de defensa colectiva: ante un ataque a una o varias de las Partes signatarias del Tratado, todos y cada uno de los aliados celebrarían las consultas pertinentes para decidir qué clase de respuesta oponer a la agresión y con qué medios entre los que tuvieran a su alcance. No se trataba pues de una respuesta de la Alianza Atlántica en sentido estricto, sino de una coordinada de todos y cada uno de sus miembros; tampoco tenía que ser obligatoriamente una respuesta armada, sino la que decidiese cada una de las naciones aliadas.

UE	Orden según GD p/c	UE	Orden según Mili x1000	UE	GD/FFAA US\$
Dinamarca	1	Grecia	1	Suecia	421.386
Francia	2	Chipre	2	Luxemburgo	382.222
Finlandia	3	Lituania	3	Países Bajos	341.723
Países Bajos	4	Estonia	4	Dinamarca	316.690
Suecia	5	Bulgaria	5	Alemania	267.630
Alemania	6	Malta	6	Francia	256.530
Estonia	7	Finlandia	7	Finlandia	186.000
Luxemburgo	8	Letonia	8	Bélgica	183.726
Grecia	9	Croacia	9	Italia	163.946
Italia	10	Eslovenia	10	Austria	142.144
Bélgica	11	Rumania	11	Rep. Checa	135.172
Lituania	12	Polonia	12	Irlanda	129.017
Letonia	13	Francia	13	Eslovaquia	117.792
Austria	14	Eslovaquia	14	España	107.362
Eslovaquia	15	Hungría	15	Letonia	103.188
Chipre	16	Italia	16	Estonia	103.134
Eslovenia	17	Portugal	17	Portugal	98.422
Polonia	18	Austria	18	Polonia	91.981
Bulgaria	19	Dinamarca	19	Eslovenia	86.897
Rep. Checa	20	España	20	Hungría	71.691
Portugal	21	Alemania	21	Rumania	71.322
España	22	Bélgica	22	Croacia	69.145
Croacia	23	Países Bajos	22	Bulgaria	56.130
Rumania	24	Rep. Checa	24	Lituania	51.574
Irlanda	25	Irlanda	25	Malta	48.000
Hungría	26	Suecia	26	Grecia	33.611
Malta	27	Luxemburgo	27	Chipre	26.867

Tabla 1. Índice de consumo de seguridad en la UE. Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*.

Por su parte, el Tratado de Lisboa de la Unión Europea (UE) expone tempranamente, en los considerandos que sirven de introducción a la parte dispositiva del Tratado, la vocación europea de consolidar una política exterior y de seguridad común que, con el tiempo, devenga en una política de defensa común y en lo necesario para materializarla. Es una apuesta a largo plazo, pero cuando Europa haya llegado a ese estadio de integración, una agresión armada de las que se describen en el artículo 42.7 del Tratado recibirá una respuesta de la organización como un todo.

Como puede apreciarse, es una diferencia radical con respecto a la posición de la OTAN, justificada en el diferente nivel de ambición con el que nacen ambas organizaciones: la primera, como resultado de la Guerra Fría que, casi sin transición, siguió a la II Guerra Mundial; el Tratado de la UE, sin embargo, es un proyecto político de mayor integración.

Aunque formalmente España asume los postulados de ambas alianzas, de las que es miembro de pleno derecho, está muy lejos de haber interiorizado con plenitud las

consecuencias que de ellos se derivan. En caso de un conflicto armado, confiar en la ayuda de los demás exige asumir primero que, en similares circunstancias, las FFAA españolas deberán prestar su asistencia a otros con la misma generosidad que se espera de ellos; en la Unión Europea, además, implica ya hoy —y lo hará más en el futuro— que se asuman como propios los compromisos de seguridad del resto de los aliados. Es esta filosofía la que explica la presencia de unidades militares españolas en Lituania, Letonia o Turquía, por citar solo algunos ejemplos, lo que debe soportarse en la convicción de que los riesgos e inquietudes de los demás deben integrarse en el planeamiento de fuerzas nacional y, por lo tanto, tener un impacto presupuestario. No ha lugar para esas actitudes insolidarias, extractivas o consumidoras netas de seguridad que todavía caracterizan a la política de defensa española.

OTAN	Orden según GD p/c	OTAN	Orden según Milx1000	OTAN	GD/FFAA US\$
EEUU	1	Grecia	1	EEUU	496.136
Noruega	2	Lituania	2	Luxemburgo	382.222
Reino Unido	3	Estonia	3	Reino Unido	368.939
Dinamarca	4	Bulgaria	4	Países Bajos	341.723
Francia	5	Turquía	5	Dinamarca	316.690
Países Bajos	6	Noruega	6	Noruega	289.161
Alemania	7	EEUU	7	Canadá	277.789
Estonia	8	Montenegro	8	Alemania	267.630
Luxemburgo	9	Letonia	9	Francia	256.530
Canadá	10	Croacia	10	Islandia	220.000
Grecia	11	Eslovenia	11	Bélgica	183.726
Italia	12	Rumania	12	Italia	163.946
Bélgica	13	Polonia	13	Rep. Checa	135.172
Lituania	14	Francia	14	Eslovaquia	117.792
Letonia	15	Eslovaquia	15	España	107.362
Eslovaquia	16	Hungría	16	Letonia	103.188
Eslovenia	17	Italia	17	Estonia	103.134
Polonia	18	Portugal	18	Portugal	98.422
Bulgaria	19	Albania	19	Polonia	91.981
Rep. Checa	20	Alemania	20	Eslovenia	86.897
Portugal	21	Bélgica	21	Hungría	71.691
España	22	Dinamarca	22	Rumania	71.322
Croacia	23	España	23	Croacia	69.145
Rumania	24	Reino Unido	24	Bulgaria	56.130
Hungría	25	Países Bajos	25	Lituania	51.574
Islandia	26	Rep. Checa	26	Grecia	33.611
Montenegro	27	Canadá	27	Montenegro	31.489
Turquía	28	Luxemburgo	28	Turquía	22.813
Albania	29	Islandia	29	Albania	17.750

Tabla 2. Índice de consumo de seguridad en la OTAN.
Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*.

Los efectos de esa perspectiva deformada se observan perfectamente en las tablas y gráficos que se acompañan. En la tabla 1, las dos primeras columnas relacionan a los países miembros de la UE y su orden en función del mayor o menor gasto de defensa per cápita; las dos siguientes columnas ordenan a los mismos países en función del número de efectivos de las FFAA por 1.000 habitantes; en la tercera pareja de columnas se relaciona a las naciones en función de la razón existente entre gastos de defensa en dólares y efectivos de las FFAA.

Como puede observarse, España tiene alistados pocos militares y gasta poco en ellos, siendo la única nación con Irlanda y la República Checa que adopta ese perfil. No debe olvidarse para una correcta evaluación de este dato que el número de efectivos está muy afectado por el nivel tecnológico que exhiban las diferentes FFAA, aunque debe haber coherencia entre ambas ratios.

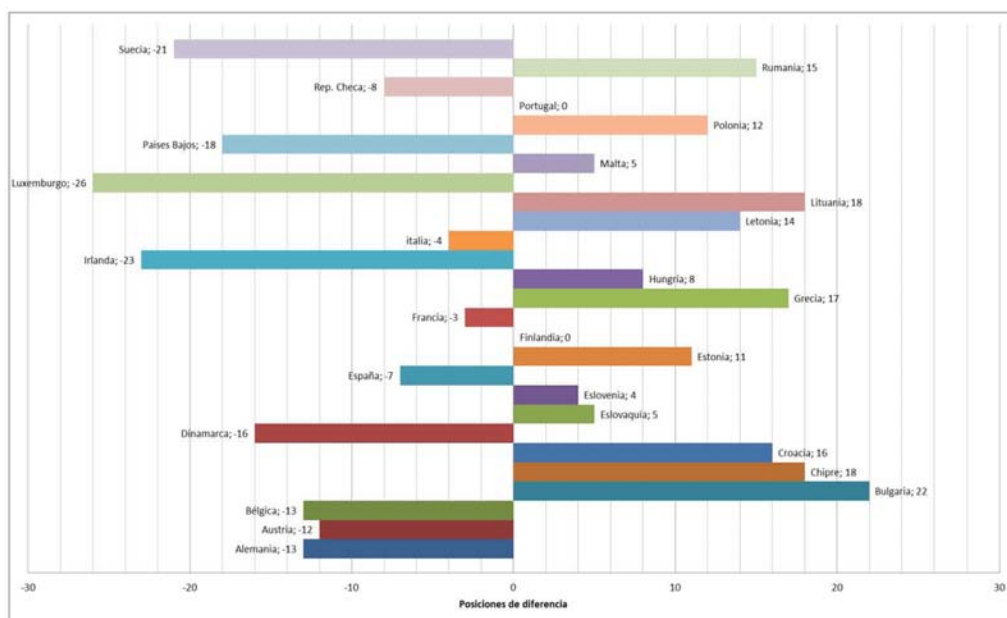


Gráfico 1. Índice de insolidaridad en la UE 2020 (PIB pc/Militares x 1.000 habitantes).
Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*.

Las amenazas presentadas por algunas naciones les obligan a hacer un esfuerzo en defensa mayor del que correspondería a sus ambiciones estratégicas. Es el caso de Grecia, cuyos contenciosos con Turquía en el Egeo obligan a ambos países a ir más allá de lo que probablemente desearían. Por el contrario, la posición que se subraya de España hace evidente esa actitud naif que antes se denunciaba, ya que su esfuerzo en seguridad y defensa no parece afectado por las reclamaciones territoriales de Marruecos y la escalada armamentística que ha emprendido este país.

España ocupa posiciones muy alejadas de las que le correspondería como cuarto PIB de la zona euro, más si se observa que la ligera mejora de la posición GD/FFAA es un resultado aritmético solo achacable al reducido número de militares que alista.

La tabla 2 recoge los mismos datos, pero esta vez referidos a la OTAN. Pueden hacerse los mismos comentarios anteriores. Ahora es Islandia el único país que muestra el mismo perfil que España (pocos gastos y pocas fuerzas), con la salvedad de que Islandia ha delegado su defensa en EEUU. Es también muy visible el efecto de la inseguridad o, si se quiere, el presentido nivel de riesgo, lo que puede apreciarse en el coste que esa percepción tiene para Grecia, Turquía y los países bálticos.

Algunas naciones muestran desequilibrios que tienden a un uso intensivo de recursos humanos que no están soportados en mayores inversiones (Montenegro y Turquía, por ejemplo).

Una vez más, la posición de España en la ratio GD/FFAA se beneficia del reducido número de efectivos que alistan sus ejércitos.

Estos datos pueden transformarse en un índice de insolidaridad que ayude a explicar mejor la desairada posición española.

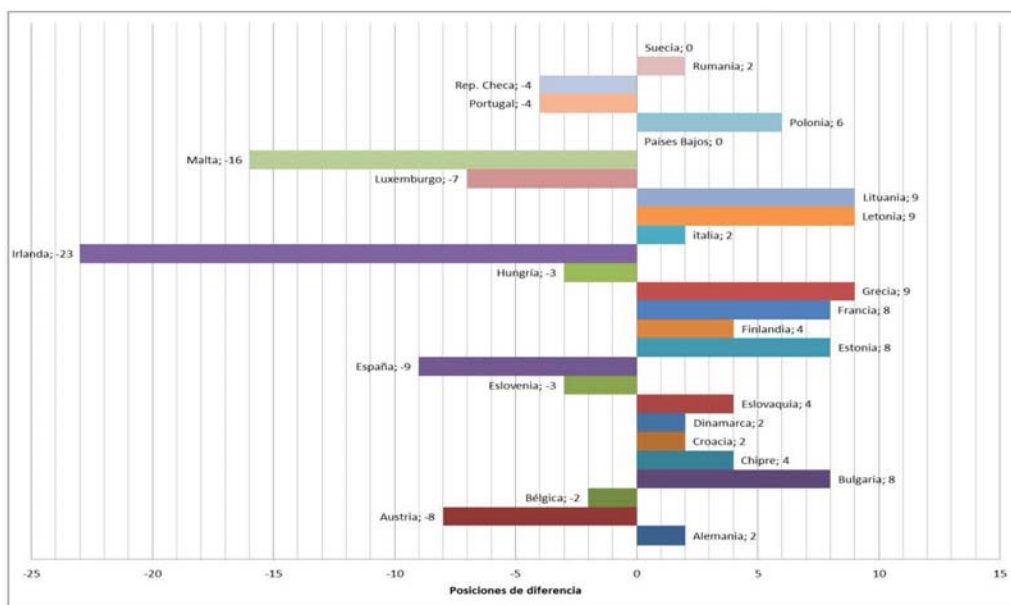


Gráfico 2. Índice de insolidaridad en la UE 2020 (PIB pc/GD pc).
Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*.

En el gráfico 1 se representa el resultado de la diferencia entre las posiciones relativas de las naciones miembros de la UE según el PIB per cápita (riqueza) y militares alistados por 1.000 habitantes. Como puede observarse, esa diferencia es negativa en todas las naciones significativas menos Polonia, lo que debe achacarse básicamente a la tendencia de reducir efectivos a cambio de tecnología.

El gráfico 2 compara ahora el PIB per cápita (riqueza) con los GD también per cápita. Ahora solo España entre los grandes tiene claramente una política extractiva.

El mismo procedimiento aplicado a la OTAN convalida estos juicios. En el gráfico 3 todas las naciones significativas reducen en mayor o menor medida el número de efectivos, incluidos los EEUU. En el gráfico 4, cuando se relaciona el nivel de riqueza con los gastos de defensa, España vuelve a destacar por ser el país más insolidario, si se recuerda que Islandia, a estos efectos, no cuenta.

Como se ha venido sosteniendo, valores negativos son prueba de una ingenua percepción de los propios riesgos, así como de insolidaridad con los retos que impone la seguridad global, ya sea común o compartida. España ha adoptado el desafortunado perfil de las naciones consumidoras netas de seguridad, y esa posición no puede ser otra cosa que un indicador de irrelevancia internacional, severo juicio con el que debe darse por concluida la primera parte de este análisis.

Se trataría ahora de analizar las garantías que para la seguridad y defensa de España representa su condición de miembro de los pactos y alianzas de los que forma parte.

Como se anticipó, el Tratado de Lisboa declara en su parte expositiva la voluntad de las Partes de dotarse con una defensa común, lo que se repite en el artículo 42.2 del Tratado:

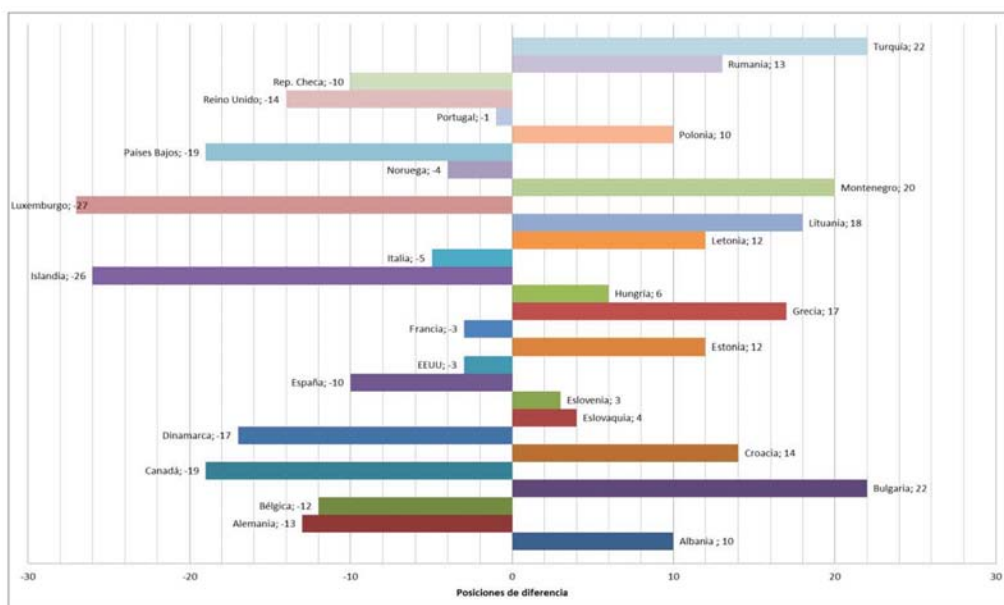


Gráfico 3. Índice de insolidaridad en la OTAN (PIB pc/Militares x 1.000 habitantes).
Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*.

La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad.

La determinación con la que el artículo 42.7 precisa la responsabilidad común en caso de un ataque suele ocultar los titubeos de la organización a la hora de fijar las responsabilidades contraídas por todos y cada de sus miembros. Efectivamente, en ese artículo se establece que:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Es un texto suficientemente expeditivo como para satisfacer a los más exigentes. Sin embargo, el trámite aligerado que para la cooperación en seguridad supondrían los mecanismos de adopción de decisiones por mayoría cualificada (artículo 31) no es aplicable a las «decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» (artículo 31.4), lo que somete estas sensibles cuestiones a la rígida e inhabilitante regla de la unanimidad europea.

Por otra parte —y con mayor trascendencia—, el artículo 42.7 antes citado no dice, o no dice solo, lo que puede leerse en el fragmento que se ha reproducido. A continuación se transcribe completo, con las partes que antes fueron omitidas debidamente resaltadas:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones

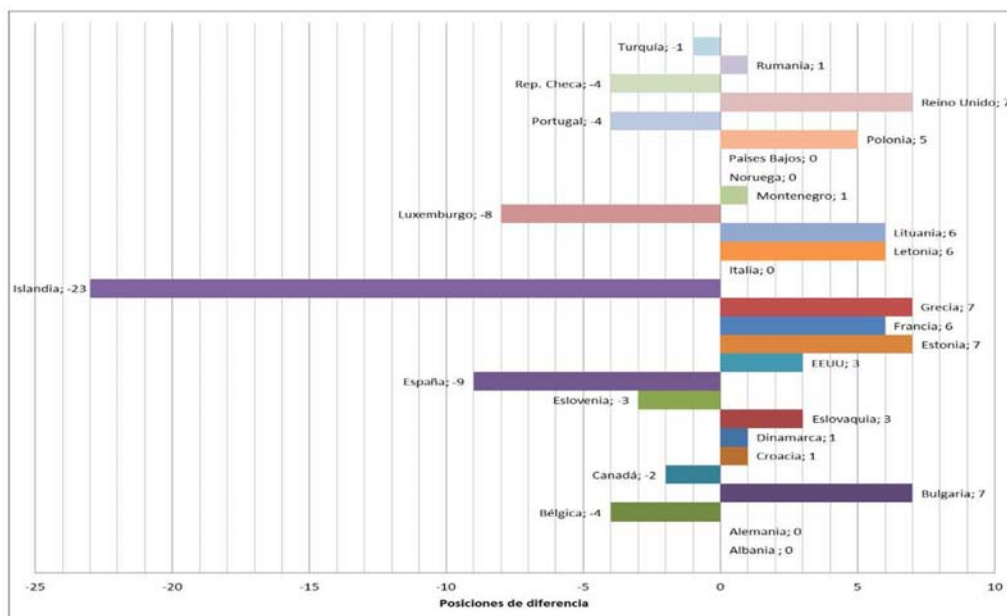


Gráfico 4. Índice de insolidaridad en la OTAN (PIB pc/GD pc).
Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*.

Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta.

La UE reconoce, por tanto, que los países miembros de la UE que también lo sean de la OTAN satisfacen sus inquietudes de seguridad en esta última organización, al menos mientras se concreten en el marco colectivo. Se afirma también que la Alianza Atlántica será el organismo responsable de su ejecución, y no la propia Unión.

Era una condición obligada. La UE se limitó en esto a tomar nota del pacto alcanzado con anterioridad por la mayor parte de sus miembros que lo eran también de la Alianza Atlántica. En 1949, la posibilidad de que los aliados entrasen en contradicción con compromisos ya adquiridos o por adquirir se había resuelto de forma expeditiva en el artículo 8 del Tratado de Washington:

Cada una de las Partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquiera otra Parte o cualquier tercer Estado está en contradicción con las disposiciones de este Tratado, y se compromete a no contraer compromiso internacional alguno que se contraponga a lo convenido en este Tratado.

Como resultado de ese mandato, la preceptiva cautela se recoge en el texto fundamental de la Unión al menos en cinco ocasiones, lo que no deja de ser una muestra del

interés de los redactores por dejar meridianamente clara esta trascendental cuestión. Las dos últimas advertencias están incluidas, de forma reiterativa y con idéntico texto, en las Declaraciones anejas números 13 y 14 al acta final de la conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. Forman parte, por tanto, del acervo europeo. Dicen así:

La conferencia recuerda asimismo que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.

Debe concluirse, por consiguiente, que, hasta que no se adopte definitivamente y por unanimidad el previsto sistema defensivo común, y dejando a salvo lo que, en caso de una agresión armada, pueda deducirse del carácter solidario de la pertenencia a la Unión Europea, España deberá estar a lo que se contiene en el Tratado de Washington.

El Tratado del Atlántico Norte fue firmado el 4 de abril de 1949, entrando en vigor el 24 de agosto de ese mismo año, cuando fueron depositados los instrumentos de ratificación de los Estados signatarios. Es un texto breve, con solo 14 artículos, cuya redacción refleja el carácter expeditivo, propio de la postguerra mundial, con el que se trataba de hacer frente a la amenaza soviética. Está escrito con un estilo sobrio y pragmático, y la opción por la defensa colectiva figura ya en los considerandos de la introducción, donde se dejó constancia de que las Partes resuelven «unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad».

El artículo 4, que se ocupa del sistema de consultas aliado, está redactado con sobresaliente sencillez y generalidad: «Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada». El artículo 5, bien conocido en las cancillerías de todo el mundo, enuncia con solemnidad el propósito último del Tratado: «Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas [...] será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas». Pocos textos han hecho tanto por la paz y estabilidad mundial como esta sencilla frase.

Sin embargo, y siguiendo el mismo procedimiento que se empleó con el Tratado de Lisboa, el artículo 5 dice mucho más de lo que ha quedado referenciado. En realidad, no se ha reproducido un inciso que se mostrará como capital para interpretar correctamente el compromiso adquirido por los signatarios, ya que limita sus efectos al ataque armado «que tenga lugar en Europa o en América del Norte», para añadir poco después que la ayuda que se prestará a la Parte o Partes atacadas se materializará «adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada».

El primer inciso, relativo al lugar en el que debe producirse el hecho que dé lugar a la apelación a la solidaridad aliada, deja fuera a Ceuta y Melilla del sistema de garantías atlántico. El segundo abre un catálogo de respuestas posibles que pueden concretarse de forma harto inconveniente para los derechos perturbados o la propia integridad territorial de quien sufra el ataque. La expresión «incluso al empleo de la fuerza armada» subraya el carácter excepcional que también para la propia Alianza tendría esa clase de respuesta.

El artículo 6 desgana los requisitos que deberán satisfacer las agresiones para que puedan considerarse como ataque armado contra una o varias de las Partes a los efectos

previstos en el Tratado, dando, por tanto, vía libre a la aplicación de los mecanismos de respuesta que se detallan en el artículo 5. Consta de dos párrafos, ambos dedicados al objeto material de la agresión. El primero fija los requisitos geográficos; así, se tendrá como un ataque armado el que se produzca:

- contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte,
- contra los departamentos franceses de Argelia,
- contra el territorio de Turquía o
- contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

Antes de reproducir el segundo párrafo, que se ocupa de las fuerzas, barcos o aeronaves que puedan ser objeto de un ataque, conviene hacer algunas reflexiones al hilo de los anteriores criterios territoriales. Como ya se dijo, de la primera condición se deduce la exclusión de Ceuta y Melilla del sistema de garantías previsto en el Tratado de Washington. La segunda condición, relativa a los departamentos franceses de Argelia, quedó sin efecto el 16 de enero de 1963, cuando el Consejo del Atlántico Norte tomó nota de una comunicación del Gobierno francés según la cual esa cláusula decaía a partir del 3 de julio de 1962, fecha en la que el presidente de la República francesa reconoció formalmente el resultado del referéndum de autodeterminación celebrado el 1 de julio de 1962 y, por consiguiente, la independencia de Argelia. En cualquier caso, la inclusión de ese valioso precedente tiene la virtud de dejar en evidencia el escaso poder de convicción que exhibió la posición negociadora española, que no supo, no quiso o no pudo evitar la exclusión de las dos ciudades norteafricanas.

El territorio de Turquía fue introducido sin restricciones geográficas mediante el protocolo de adhesión hecho en Londres el 22 de octubre de 1951, lo que era obligado por la circunstancia de que solo un tres por ciento del espacio de soberanía turco, al oeste del Bósforo, está en el continente europeo. Era otro antecedente susceptible de haber sido esgrimido por la representación española cuando se negoció el ingreso en la Alianza Atlántica.

El último inciso de este primer párrafo tiene importantes consecuencias para España, ya que las garantías del Tratado deben considerarse extendidas a las islas Canarias: «contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer».

Así como el primer párrafo del artículo 6 trata de los requisitos territoriales, el segundo se ocupa de la extensión de las garantías a las fuerzas, buques o aeronaves de las Partes en función de su ubicación. Así, se considerará también un ataque armado contra alguna o algunas de las Partes, a los efectos previstos en el artículo 5, los que se produzcan:

- contra las fuerzas, buques y aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en esos territorios,
- así como en cualquiera otra región de Europa en las que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado,

- o que se encuentren en el mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

El primer inciso es una consecuencia lógica de la finalidad del Tratado, que pretende no limitar sus garantías al territorio de cada una de las Partes signatarias, sino allá donde, en aplicación de la cooperación aliada, se encuentren las fuerzas desplegadas, eso sí siempre que eso suceda en los territorios especificados en el primer párrafo (Europa y América del Norte, departamentos franceses de Argelia, Turquía y las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer). El segundo inciso era una cobertura obligada en los años en los que se redactó el Tratado de Washington, solo cuatro años después de que finalizase la II Guerra Mundial y cuando todavía se mantenían sobre Alemania las fuerzas de ocupación aliadas (EEUU, Reino Unido, Francia, Bélgica, Canadá y Países Bajos).

Del último inciso vuelven a deducirse importantes consecuencias para España, siendo la primera que confirma la posibilidad de que se acojan al sistema de cooperación previsto en el Tratado aquellas fuerzas, buques o aeronaves que se encuentren operando en el Mediterráneo, incluidas las islas o islotes del norte de África.

Pero dicho eso, conviene recordar que el artículo 6, primer inciso del primer párrafo, comienza especificando que el ataque debe producirse «**contra el territorio** de cualquiera de las Partes en...», lo que hay que poner en relación con la forma en la que empieza el primer inciso del segundo párrafo, mismo artículo: «Contra las fuerzas, buques y aeronaves de cualquiera de las Partes **que se hallen en esos territorios**».

Debido a lo anterior, es relevante que la interpretación de lo que debe considerarse como «mar Mediterráneo» para las Partes, a los efectos de poder recurrir a los mecanismos de solidaridad aliada que se recogen en el Tratado de Washington, se haga a la luz de lo que la *Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua*, de 29 de abril de 1958, entiende como zona sobre la cual un Estado ejerce su soberanía de acuerdo con el derecho internacional, y que se describe como sigue:

Artículo 1. La soberanía de un Estado se extiende fuera de sus territorios y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial. Esta soberanía se ejerce de acuerdo con las disposiciones de estos artículos y las demás normas de derecho internacional.

Artículo 2. La soberanía del Estado ribereño se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

El estatuto legal de esos espacios de soberanía se detalla en el artículo 2, «Régimen jurídico del mar territorial, del espacio aéreo situado sobre el mar territorial y de su lecho y subsuelo», de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, fechada el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay, lugar por el que también se conoce este acuerdo internacional:

1. La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial.

2. Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

3. La soberanía sobre el mar territorial se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional.

En todo caso, los derechos del estado ribereño sobre las aguas territoriales de soberanía no son absolutos, estando sometidos a lo que se conoce como derecho de *paso inocente*. Los elementos fundamentales de ese derecho aparecen recogidos en el artículo 24, «Deberes del Estado ribereño», de la propia *Convención de Montego Bay*: «El Estado ribereño no pondrá dificultades al paso inocente de buques extranjeros por el mar territorial salvo de conformidad con esta Convención».

De todo lo anterior se deduce que los buques y aeronaves de bandera transitando por el mar territorial o sobre su espacio aéreo, dirigiéndose a o procediendo de Ceuta y Melilla, islotes y peñones, incluidas las conexiones entre todos ellos, con independencia de los litigios o desacuerdos que pudiera haber sobre delimitación de aguas de soberanía, en caso de ser objeto de un ataque armado, podrán ser causa suficiente para apelar a los mecanismos de cooperación aliada que se reconocen en el Tratado de la Organización del Atlántico Norte, lo que deberá ser tenido muy en cuenta por todos los países ribereños, en especial por Marruecos.

Quedan excluidos de esas garantías las fuerzas, buques y aeronaves que operen en los límites territoriales de las dos ciudades españolas del norte de África, incluidas en esta excepción las aguas interiores tal y como están definidas en el artículo 3 de la convención de Ginebra antes citada:

La línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es, a excepción de aquellos casos en que se disponga otra cosa en estos artículos, la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño.

Como puede deducirse de lo expuesto, y para concluir este análisis, la contribución de las FFAA al sistema de seguridad y defensa es la que es, pero no la que podría ser si España y la sociedad española se dejasen interpelar por las cuestiones de defensa. Algunos territorios, además, se quedaron, injustificada e inexplicablemente fuera del subsistema complementario de seguridad multilateral, lo que afecta gravemente a la homogeneidad deseable en una función tan básica como es la defensa. Es inevitable tomar nota de que la forma en la que se negoció la adhesión al Tratado de Washington no solamente no satisfizo, con la recomendable generalidad, las necesidades defensivas de todo el territorio nacional, sino que contribuyó a generar dudas sobre la solidez de las convicciones nacionales en relación con la españolidad de Ceuta y Melilla. Ítem más, no debe desdeñarse la idea de que quizá fuese esa la intención de quienes, en la Alianza Atlántica, defendieran su exclusión de los márgenes del Tratado. Tampoco debería extrañar que esta última pueda ser precisamente la interesada interpretación de Marruecos, lo que tendría el indeseable efecto de alimentar sus ambiciones anexionistas.

Las interpretaciones voluntaristas de los tratados internacionales nunca han sido buenas consejeras. Las declaraciones finales de las cumbres atlánticas están llenas de manifestaciones ampulosas y bienintencionadas promesas de apoyo mutuo y cooperación. Como se escribe en la declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Gales, el 5 de septiembre de 2014: «We stand ready to act together and decisively to defend freedom and our shared values of individual liberty, human rights,

democracy, and the rule of law»¹. Pero la Alianza Atlántica distingue perfectamente entre «misiones artículo 5» y aquellas que no lo son. Fiar la seguridad de una parte del país a tan grandilocuentes declaraciones, más allá de los compromisos que indubitadamente se hayan contraído en la parte dispositiva de los tratados, es, en realidad, administrarse conscientemente placebo estratégico.

La política de defensa es una auténtica política de Estado, donde los intereses nacionales deben ser y estar convenientemente explicitados para que puedan informar el resto de políticas. Las capacidades de los ejércitos, principales garantes de la defensa de la nación, tienen que estar insertadas en un adecuado marco de estabilidad y responder a lo que demanden los objetivos en que se concreten tales políticas.

Desde la primera línea de estas reflexiones se ha estado hablando de la defensa de Ceuta (y también de la de Melilla), al ser inseparable de la del resto de España. La principal conclusión de lo expuesto es que las capacidades que las Fuerzas Armadas puedan poner al servicio del noble objetivo de garantizar la integridad territorial de la nación son mejorables sin sacrificios económicos inasumibles para España, bastando con implementar políticas más maduras y responsables, como corresponde a la cuarta economía de la Unión Europea.

En el ámbito internacional o multilateral, las deficiencias de los tratados defensivos suscritos por España —más allá de una improbable enmienda o rectificación— solo pueden ser subsanadas mediante el retorno esperado de una leal cooperación española en la defensa común o colectiva y una diplomacia inteligente, infatigable en la defensa de los intereses nacionales y sostenida en el tiempo, todo lo que parece poner en duda el reconocimiento estadounidense de la soberanía marroquí del Sahara, el tradicional alineamiento francés con las tesis de Marruecos o el renovado interés que por esta región del Magreb ha empezado a mostrar el Reino Unido.

Las Fuerzas Armadas tienen todavía en sus recursos humanos —y en la esmerada formación que reciben— sus principales activos, pero carecen de un objetivo de capacidades convenientemente explicitado, así como del plan de inversiones a largo plazo que lo haga posible en un escenario globalmente inestable y de imperfecta mutualización de las responsabilidades de defensa.

La acción autonómica de Ceuta, incluida la parlamentaria en Madrid, está legitimada para interesarse por aquellos planes y previsiones —incluidos los de cada uno de los Ejércitos y de la Armada— que resulten esenciales para su seguridad. Y eso comprende lo que tenga que ver con el volumen de fuerzas estacionadas en la ciudad y la estructura de mando que adopten en beneficio de la acción conjunta². Esas fuerzas constituyen, más allá de la habitual vacuidad que suele impregnar las declaraciones oficiales, el principal y definitivo exponente de la determinación nacional en mantener a toda costa la españolidad de esas tierras y la inviolabilidad de sus fronteras.

Pero no solo. Los estudios demoscópicos hechos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) han venido a revalidar algunas consideraciones hechas antes sobre la preocupante falta de implicación de los españoles en todo lo que tenga que ver con la

1 «Estamos preparados para actuar juntos y decisivamente para defender la libertad y nuestros valores compartidos de libertad individual, derechos humanos, democracia y el imperio de la ley».

2 Las Comandancias Generales de Ceuta y Melilla han pasado a depender del Mando de Canarias recientemente.

defensa de su país, cuyas profundas raíces ya se han analizado. De acuerdo con lo que se expone en el Estudio nº 3188 del CIS, *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas (XII). Distribuciones marginales*, de septiembre de 2017, la mitad de los españoles consideran a la familia como lo único por lo que merece la pena arriesgar la vida. Huelga decir que, por supuesto, siempre que se trate de la familia del encuestado, y no de la de los demás³.

Requeridos los que sí parecían dispuestos a correr riesgos por algo más que la propia familia, para que manifestasen las razones que tendrían para hacerlo así, la de defender su patria, su nación o su país recibió una de las peores valoraciones, solo por delante de quienes lo harían por convicciones religiosas o políticas, y por detrás de conceptos tan etéreos como salvar la vida de otra persona, la paz o la libertad.

Siendo muy significativo lo anterior, y siempre según el Estudio citado, más importancia tiene el hecho de que solo un 17,1 % manifestase sin reservas su disposición a defender a España en el caso de que sufriese un ataque armado, sobre todo cuando se contrasta con el hecho de que un 39,9 %, por el contrario, confesaron su nula disposición a hacerlo por esa razón y en las mismas condiciones. Tampoco la suma de las respuestas «sí, con toda seguridad» y «probablemente sí», que fue de un 39 %, alivia la desazonadora impresión que se deduce de los resultados anteriores, ya que es inferior en todo caso a la suma de aquellos que optaron por las respuestas «no, con toda seguridad» y «probablemente no», que fue de un 54,9 %. Cabe añadir, para completar tan poco edificante escenario, que la tendencia representada por aquellos que sí se muestran dispuestos a defender a España en cualquier supuesto es decreciente, habiendo perdido un 10,1 % desde 1988.

Tiene que hacerse, pues, lo necesario para revertir ese perturbador estado de conciencia. Los españoles deben estar convencidos, más allá de toda duda, de que su presencia en el norte de África es un legado de quienes les precedieron que forma parte esencial de su identidad. Y que lo es con justo título.

Las dudas que eventualmente pueda haber solo son achacables a la falta de compromiso, lo que parece ser hoy una de los rasgos más reconocibles en la actualidad. Han sido demasiados los años en los que todos, gobernantes y gobernados, dejaron que se extendiese impunemente esa metástasis de la conciencia que fue, paso a paso, colonizado elementos esenciales de la nacionalidad. Las autoridades autonómicas harían bien en recordar en y desde Madrid, cuantas veces sea necesario, que la banalización de compromisos básicos del pacto constitucional de 1978 no será jamás un expediente recomendable, sobre todo cuando se trate de resolver problemas que tengan que ver con la seguridad.

De paso, conviene hacer lo necesario para precaver a la opinión pública de caer en esa artificiosa asociación que recurrentemente se establece entre la situación de la ciudad y el último contencioso colonial que todavía pervive en la vieja Europa, el que representa Gibraltar. Es una relación solo posible desde la ignorancia o la mala fe, pero saberlo no resta efectividad al argumento si es hábilmente esgrimido.

Tales desafíos exigen respuestas adecuadas. La mejor defensa de los intereses de Ceuta, en todos los órdenes, pero sobre todo cuando se trata de políticas de Estado, solo

³ Esta encuesta es resultado de la colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), del Ministerio de Defensa, y el Centro de Investigaciones Sociológicas. Se realiza bienalmente desde 1997, aunque en la fecha en la que se hizo la consulta en el portal del CIS la de 2017 todavía era la última disponible. El ámbito de la encuesta es nacional, siendo el universo la población española de ambos sexos que cuente con 16 años o más.

podrá ejercerse si la ciudad se dota de la capacidad de interlocución con el Gobierno de España que le brinda la disposición transitoria quinta de la CE⁴.

En el caso de esas políticas celosamente estatales, la capacidad de interlocución puede mejorarse si se eliminan intermediarios, lo que, una vez más, recomienda el desarrollo pleno de las disposiciones constitucionales.

Otro procedimiento posible tiene más aristas. Cuatro administraciones autonómicas son periféricas: Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. No son pocas; alguna incluso es más bien ultraperiférica. Entre todas reúnen una población de 3,5 millones de personas, un 7,4 % del total nacional, que residen en once islas y dos ciudades. Otras muchas islas, islotes o peñones que no cuentan con administración diferenciada han quedado fuera de esta descripción elemental.

El Estado de las autonomías ha hecho mucho por la adecuada visibilidad de los intereses periféricos, pero la organización compartimental del Gobierno de España sigue siendo decimonónica, lo que casa mal con la transversalidad que caracteriza hoy a las sociedades avanzadas.

Las circunstancias de todo tipo que concurren en estos territorios justifican regímenes fiscales singulares. Pero no solo eso; las políticas departamentales tienen impactos diferenciales en los territorios periféricos, y políticas sectoriales como la de transporte, la educativa, la sanitaria o la que tenga que ver con el aprovisionamiento de recursos de primera necesidad, por citar solo algunos ejemplos, necesitan generar respuestas y soluciones estatales que estén adaptadas a cada singularidad territorial.

Convendría que el Gobierno de la nación acusase esa poliédrica realidad, adoptando una estructura interna que responda mejor a la diversidad española. Algo así sería la buena prueba de que, en España, hay otras sensibilidades también merecedoras de reconocimiento, más allá de las comunidades llamadas históricas. Un ministerio de ultramar con rango de vicepresidencia le proporcionaría al presidente del Gobierno la asistencia precisa para una adecuada coordinación de las políticas sectoriales en esos territorios, así como el asesoramiento experto que tenga que ver con aquellas cuestiones, normalmente relacionadas con el derecho internacional, necesitadas de una acusada continuidad⁵. Una modificación orgánica como la que se menciona sería definitiva para mejorar la interlocución de las autoridades autonómicas extrapeninsulares con el Gobierno central.

No debe olvidarse, por último, que los ejércitos funcionan como un seguro de automóviles: nadie puede desear cabalmente que un accidente ayude a justificar los desembolsos realizados cada año; pero si el accidente finalmente no pudiera evitarse, el propietario del automóvil solo podrá esperar las compensaciones que correspondan al tipo de seguro contratado.

4 Siempre que se sea capaz de resistir a la tentación de clonar las instituciones del Estado, error en el que han incurrido otras CCAA y que tendría un coste inasumible para la ciudad. Aquí, la acción política tiene que cambiar el paradigma, basado con demasiada frecuencia en el clientelismo, por otro en el que el aumento de competencias tenga una respuesta basada fundamentalmente en la honestidad individual y el incremento de la dedicación personal al servicio de la comunidad. Si no se estuviese dispuesto a asumir este compromiso, mejor dejar las cosas como están.

5 Habrá una oportunidad cuando se corrija la megacefalia del actual Ejecutivo. Entonces será posible sin incremento del gasto crear un ministerio que no necesita más recursos que los estrictamente necesarios para ejercer una efectiva coordinación de las políticas estatales. Los Gabinetes de Francia y el Reino Unido han introducido también criterios territoriales en su composición.

Los gastos incurridos en proporcionar seguridad pertenecen a este mismo grupo de inversiones, cuya rentabilidad se optimiza cuando las FFAA se mantienen ociosas en lo que se refiere a la principal razón que justifica su existencia: hacer eficientemente la guerra. Esto y no otra cosa es el resultado esperado de la disuasión. Cuando los ejércitos tienen éxito en mantener a la nación alejada de los conflictos, los Gobiernos dispondrán de recursos muy especializados cuya benéfica actividad puede orientarse a exportar seguridad y estabilidad, como se recoge en el preámbulo de la Constitución, defender donde sea preciso los intereses nacionales o, coyunturalmente y sin olvidar su especialización, subsanar otras carencias que tengan impacto directo en el bienestar de los españoles, como se ha hecho evidente, más allá de toda duda, durante la crisis pandémica del covid.

Becas y ayudas a la investigación del Instituto de Estudios Ceutíes

Francisco Javier Martínez Medina, Vocal de Investigación del IEC

I. INTRODUCCIÓN

Los fines estatutarios del Instituto de Estudios Ceutíes son la promoción cultural de Ceuta y el fomento del estudio e interés por sus aspectos histórico, sociológico, científico, literario, artístico, etc. Entre los medios expresamente habilitados en sus Estatutos para cubrir esta finalidad se encuentra la “*convocatoria de becas, premios y otros estímulos encaminados a incentivar y reconocer la labor desarrollada por quienes se interesan en nuestra ciudad*”.

La actividad de los investigadores puede ser facilitada mediante la puesta a su disposición de los recursos humanos y materiales que posee el I.E.C., como son sus fondos bibliográficos o el apoyo de su personal en ciertas labores que puedan ser requeridas. Sin embargo, la fórmula más significativa para el fomento de la investigación es el apoyo financiero a proyectos mediante la concesión de becas o ayudas económicas.

El fomento de la investigación y la divulgación del conocimiento generado son los dos pilares fundamentales sobre los que se asienta la actividad del I.E.C.

2. ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS

Durante los primeros años de su funcionamiento, el I.E.C. otorgaba ayudas económicas a proyectos concretos de investigación bajo la concesión del reconocimiento “*Premios Ceuta*”, cuya primera edición se desarrolló en 1970 y a la que siguieron otras hasta 1980. Como consecuencia de estos premios se obtuvieron obras pioneras y tan relevantes, cada una en su campo, como “*En los brazos del mar. Poemas a Ceuta*” (1970) de Luis López Anglada, “*Frente de Tierra. Contribución al estudio de las fortificaciones de Ceuta en época portuguesa*” (1972) de Carlos Gozalbes Cravioto, “*Geografía urbana de Ceuta*” (1973) de Manuel Gordillo Osuna o la “*Antología de los Premios Ceuta de literatura*” (1981), con

prólogo, selección y comentarios de Juan Díaz Fernández. La producción científica y cultural de esta época merece ser rescatada y convenientemente valorada, recopilando y publicando toda la información disponible sobre su desarrollo y producción.

Después de una fase de cierta inactividad, en 1989 el I.E.C. realiza una convocatoria de ayudas a la investigación en régimen de concurrencia competitiva dotada con 1.100.000 pesetas. Siguieron otras en 1992, 1995 y 1999, con presupuestos de 2.900.000, 3.400.000 y 4.900.000 pesetas, respectivamente.

Globalmente, en estas cuatro convocatorias se presentaron 79 proyectos, de los cuales 35 fueron aprobados. La dotación media asignada a cada proyecto fue de 250.000 pesetas, llegando a otorgar ayudas por un máximo de 700.000 pesetas. 14 de los proyectos aprobados se centraban en Historia y Arqueología, 12 en Ciencias, 5 en Ciencias Socioeducativas y 4 en Ciencias Sociales, con un coste total de 9.400.000 pesetas (unos 56.500 €).

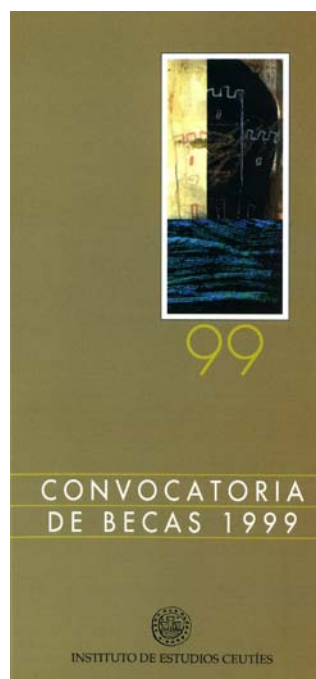
Su objeto era la provisión de becas de investigación a proyectos que tuvieran como finalidad el estudio y la recopilación de nuevos datos sobre la realidad ceutí y de su entorno, procurando priorizar el tratamiento de los campos poco estudiados.

El plazo para la realización de los trabajos se establecía en un año, con posibilidad de una prórroga adicional de hasta seis meses. En general, cada convocatoria se extendía durante tres años, desde su lanzamiento y publicación hasta la recepción de los resultados bajo la forma de una memoria final. Hasta que no concluía la previa, no se realizaba una nueva convocatoria.

Tras dar por concluida la convocatoria de ayudas de 1999, en 2001 se realizó la primera convocatoria de becas para la realización de tesis doctorales, con el objeto de contribuir al desarrollo de la investigación sobre Ceuta y su entorno en todas las áreas del conocimiento. Los solicitantes debían ser estudiantes de doctorado y acreditar, como requisito indispensable, haber sido admitidos en los correspondientes programas de doctorado y tener el proyecto de tesis doctoral ya inscrito y aprobado.

De este tipo de becas se desarrollaron ocho convocatorias (2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011), recibándose un total de 63 solicitudes y aprobando 11 proyectos de tesis doctorales. De ellos, 5 proyectos se centraban en Historia y Arqueología, 5 en Ciencias Sociales y 1 en Ciencias.

En este caso, la duración máxima de la beca era de 3 años. La fórmula para proporcionar el sostén económico se basaba en una dotación mensual fija, que osciló entre los 700 € de las primeras convocatorias y los 1.100 € de las últimas. A cambio, se estipulaba que estas becas eran incompatibles con el desempeño de actividades que impidiesen la dedicación en exclusiva a la realización de la tesis doctoral y con cualquier otra ayuda otorgada por entidades públicas o privadas para el mismo fin.



El objetivo de estas becas de doctorado era apoyar a jóvenes investigadores en el inicio de su carrera científica, siempre y cuando tratasen algún aspecto de la realidad de Ceuta. De esta forma, se consolidaba una actividad científica en el ámbito de actuación del I.E.C., ya que la culminación de una tesis doctoral presenta un claro efecto multiplicador. Además, la amplitud y profundidad del estudio que se aborda en una tesis son mucho mayores que las de los proyectos beneficiarios de ayudas a la investigación, con menor duración y financiación y por tanto con un alcance mucho más limitado.

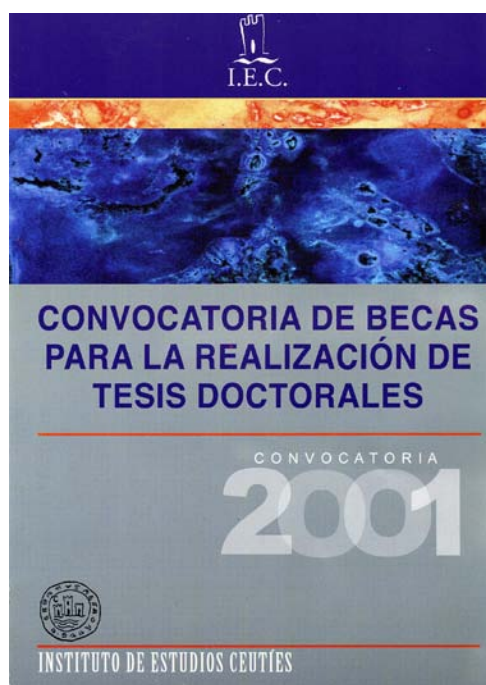
Tras consolidar las convocatorias de becas de doctorado, en 2006 se retoman las convocatorias de ayudas a la investigación, manteniéndose las características generales establecidas previamente. Sin embargo, desde ese momento se plantea el objetivo de realizarlas con periodicidad anual, habiéndose completado un total de quince de ellas hasta 2020. En el momento de la redacción del presente artículo, mayo de 2021, se encuentra abierto el plazo de presentación de solicitudes de la convocatoria correspondiente a esta anualidad. Además de estas convocatorias ordinarias, se realizaron dos extraordinarias dedicadas a aspectos educativos, una en 2007 destinada al estudio del fracaso escolar en Ceuta y otra en 2019 centrada en el estudio de la innovación educativa en los centros escolares de Ceuta.

En el periodo 2006-2020, el presupuesto anual destinado a estas convocatorias ha oscilado entre un mínimo de 18.000 € (2006 y 2015) y un máximo de 30.000 € (2018-2020), con una media de 24.478 € y un coste total de 367.175 €. El número total de solicitudes recibidas en este periodo fue de 337, habiéndose aprobado un total de 112 proyectos con una dotación media de 3.278 €.

De las solicitudes recibidas, 106 proyectos se centraban en Historia y Arqueología, siendo aprobados 32, 91 en Ciencias (48 aprobados), 68 en Ciencias Sociales (17 aprobados), 43 en Ciencias Socioeducativas (6 aprobados), 22 en Arquitectura y Artes Plásticas (7 aprobados) y 7 en Literatura y Música (2 aprobados).

3. CARACTERÍSTICAS Y PROCEDIMIENTO DE LAS ACTUALES CONVOCATORIAS DE AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN

Desde 2017, las ayudas a la investigación disponen de sus propias bases reguladoras (B.O.C.CE nº 5.677 de 12 de mayo de 2017), destinadas a cumplir la normativa aplicable en el ámbito del régimen jurídico de las administraciones públicas y las subvenciones públicas y adaptar las convocatorias a este marco normativo. Regulan y concretan todos



los aspectos generales de las ayudas, como su objeto, los requisitos y obligaciones de los beneficiarios, el procedimiento a seguir, la evaluación de los proyectos, la financiación y el abono, justificación y reintegro de las ayudas.

Estas convocatorias contribuyen al cumplimiento de los fines del I.E.C. fomentando la actividad investigadora sobre aspectos poco estudiados o que sean de especial interés para el conocimiento de la realidad de Ceuta y su entorno. La condición indispensable siempre es que el estudio guarde relación con Ceuta o con la región donde se ubica.

Además de determinados requisitos formales, los beneficiarios de estas ayudas sólo deben disponer de ciertos medios y capacidades para ejecutar el proyecto que presenten, que debe carecer de ánimo de lucro. No se requiere acreditar una determinada formación o cualificación profesional, por lo que estas convocatorias quedan abiertas a los investigadores no profesionales.

El núcleo esencial de la solicitud es la memoria del proyecto de investigación, que debe recoger una serie de contenidos mínimos, como son los antecedentes y estado actual de la cuestión, los objetivos del proyecto, la metodología a emplear para alcanzarlos, el cronograma y la planificación de tareas, los resultados esperados, el presupuesto detallado y justificado y las referencias bibliográficas y fuentes documentales. Dado que estas ayudas se basan en el aporte económico a una actividad científica, es primordial que el presupuesto esté correctamente justificado con respecto a la metodología y los trabajos a desarrollar, diferenciándose gastos imputables y no imputables al proyecto.

Como norma general, se consideran gastos imputables todos aquellos que sean necesarios para su adecuada ejecución. Las ayudas podrán sufragar los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención de los investigadores, siempre y cuando estén directamente relacionados con las actividades contempladas en el proyecto aprobado, los derivados de la prestación de los servicios técnicos necesarios y los costes en material fungible a consumir durante la ejecución del proyecto. Se consideran gastos no imputables los de personal (salarios y retribuciones dinerarias), y los gastos de inversión derivados de obras o de la compra de mobiliario y equipos electrónicos, informáticos, fotográficos y audiovisuales.

Los gastos que sean imputados al presupuesto solicitado deben estar estrechamente relacionados con las actividades de investigación recogidas en el proyecto y en su cronograma, pudiéndose financiar todas las actuaciones que se desarrollen hasta el momento de la presentación de los resultados en la correspondiente memoria final. Es decir, no se consideran costes financiables aquellos relacionados con las actividades de divulgación o

BOCCE Año XCII Viernes 12 de Mayo de 2017 Nº 5.677 ORDINARIO	 Boletín Oficial Ciudad de Ceuta
SUMARIO DISPOSICIONES GENERALES CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA	
<p>114. Información pública del expediente de modificación y renovación de la autorización como sistema integrado de gestión de aceites usados, por Tratamiento de Neumáticos Usados S.L. (TNU). Pág. 990</p>	
<p>116. Extracto del acta de la sesión pública extraordinaria celebrada por el Pleno de la Asamblea, en primera convocatoria, el día 21 de marzo de 2017. Pág. 991</p>	
<p>117. Extracto del acta de la sesión pública ordinaria resolutoria celebrada por el Pleno de la Asamblea, en primera convocatoria, el día 29 de marzo de 2017. Pág. 991</p>	
INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTÍES	
<p>119. Bases Regulatorias de la concesión de Ayudas a la Investigación. Pág. 993</p>	
OTRAS DISPOSICIONES Y ACUERDOS CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA	
<p>120. PROCESA.-Resolución definitiva relativa a la concesión de ayudas públicas para el desarrollo de talleres profesionales, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020. Pág. 998</p>	
ANUNCIOS	
<p>121. Contratación mediante procedimiento abierto del servicio de catering para la realización de la cena de mayores en la Feria 2017, en expte. 15/17. Pág. 1027</p>	
<p>124. Contratación mediante procedimiento abierto del servicio de realización del test tumológico de detección de sangre oculta en heces, del programa de cribado de cáncer colorrectal, en la Ciudad Autónoma de Ceuta, en expte. 28/17. Pág. 1028</p>	
<p>125. Contratación mediante procedimiento abierto del servicio de vigilancia, control de acceso de personas, de mercancías y asistencia al personal de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en expte. 20/17. Pág. 1029</p>	
 CEUTA D.L.: CE.1-1958	

difusión de los resultados, como asistencia a congresos y jornadas, costes de publicación en revistas especializadas y traducciones asociadas, organización de actos divulgativos y similares. Tanto la publicación como la difusión de los resultados son tareas que el propio I.E.C. realiza y promueve directamente en fases posteriores, contando para ello con recursos y medios específicos.

El órgano competente para la aprobación de cada convocatoria es la Presidencia del Consejo Rector del Patronato del I.E.C., correspondiendo la ordenación del procedimiento a la Junta Rectora. Además, la Junta Rectora tiene como atribuciones determinar el presupuesto total disponible para cada convocatoria y el importe máximo de las ayudas, así como aprobar la relación de temas de estudio prioritarios.

El órgano instructor, sobre el que recae la mayor parte de la gestión de estas convocatorias, es la Comisión de Becas y Ayudas a la Investigación, que por definición está integrada por el Director del I.E.C., en calidad de Presidente, el Secretario de la Junta Rectora de I.E.C., el Vocal de Investigación y los Decanos de las seis secciones del I.E.C.

Esta Comisión es la que examina la documentación aportada en cada una de las solicitudes, comprobando que están centradas en el estudio de algún aspecto de Ceuta y su entorno. Posteriormente, recaba el asesoramiento de los expertos en cada materia que se estimen más adecuados para evaluar los proyectos, procurando que en cada caso la consulta sea dirigida a un mínimo de tres especialistas.

Esta evaluación se basa en la cumplimentación de un informe siguiendo un modelo predefinido, valorando un conjunto de criterios diferenciados que son: originalidad de la temática, repercusiones prácticas y proyección futura, pertinencia y actualización de las fuentes documentales, idoneidad de la metodología, experiencia investigadora de los solicitantes, potencialidad como publicación y adecuación del presupuesto. Los criterios con mayor peso son la originalidad, la repercusión práctica, la proyección futura y la aptitud para publicación, pretendiéndose promocionar proyectos que traten asuntos inéditos o poco conocidos de Ceuta, que abran nuevas líneas de investigación o contribuyan a la resolución de problemas inmediatos y que puedan constituir una publicación de interés para la línea editorial del I.E.C.

Además, se reconocen unos criterios adicionales para la priorización de proyectos. En caso de igualdad en su valoración y siempre que resulte posible, se tiende a cubrir los ámbitos temáticos de todas las secciones en las que se estructura el I.E.C., procurando además prestar especial atención a los investigadores noveles o a los equipos de investigación que los incorporen.

Sobre la base de este asesoramiento externo e independiente, la Comisión determina los proyectos seleccionados y asigna el importe aprobado para cada uno de ellos. Para finalizar el procedimiento, la propuesta que formula la Comisión es refrendada mediante resolución de la Presidencia del Consejo Rector del Patronato del I.E.C., siendo publicada en el B.O.C.CE. y formalizando así la concesión de las ayudas.

A partir del día siguiente a la fecha de esta publicación, comienza el plazo para la realización de los trabajos de investigación, que es de un año como máximo, pudiéndose conceder una prórroga de hasta seis meses adicionales previa solicitud justificada.

El abono de la ayuda se realiza fraccionando el importe total concedido en dos partes. Inicialmente, tras la resolución por la que se otorga, se efectúa el pago del 25%



de la ayuda concedida. El 75% restante se abona una vez que sea aceptada la memoria final del proyecto.

Una vez que se resuelve la convocatoria, las principales obligaciones de los beneficiarios son desarrollar los trabajos conforme al proyecto aprobado y presentar el resultado de la investigación en el plazo fijado, entregando una memoria final en un formato adecuado para su publicación por parte del I.E.C.

La Comisión de Becas y Ayudas a la Investigación es la que decide aceptar la memoria final o rechazarla, para lo que se vuelve a recabar informes de valoración de los especialistas que se consideren oportunos, con la finalidad de determinar el cumplimiento de los objetivos planteados en el proyecto inicialmente aprobado y la adecuación de los trabajos realizados. En caso positivo, se abona el 75% del importe concedido. En caso negativo, los beneficiarios estarán obligados a devolver la cantidad adelantada en el plazo máximo de treinta días.

La convocatoria de 2021 fue publicada el 11 de mayo de 2021 (B.O.C.CE. nº 6.094) y está dotada con una partida presupuestaria de 40.000 €, lo que supone un incremento de 10.000 € con respecto a la de 2020. Los temas de estudio prioritarios, que siempre incluyen elementos de todas las secciones, fueron los siguientes:

- Historia y Arqueología: Transcripción, traducción y estudio de fuentes primarias de interés para la historia de Ceuta; Evolución de los ecosistemas terrestres y marinos en Ceuta como consecuencia del impacto de la acción humana; Catalogación y estudio de materiales arqueológicos recuperados en Ceuta; el Franquismo y la Transición en Ceuta.
- Ciencias Sociales: Diversidad cultural: de la coexistencia a la convivencia; Patrimonio inmaterial; Ceuta y los movimientos migratorios.
- Ciencias Socioeducativas: Mapeo socioeducativo de Ceuta. Análisis de las opciones socioeducativas disponibles en la ciudad de Ceuta; Investigación evaluativa sobre programas, proyectos, metodologías o recursos innovadores en el ámbito de los socioeducativo, preferentemente relacionados con la inclusión y el tratamiento de la diversidad, el desarrollo socioemocional y la educación en valores.
- Literatura y Música: la música en Ceuta; Literatura en español en el norte de África.
- Arquitectura y Artes Plásticas: Incidencia de la legislación estatal de carácter sectorial en el urbanismo de Ceuta; Pintura en el Norte de África durante los siglos XIX y XX.
- Ciencias: flora criptogámica de Ceuta y su entorno; invertebrados de Ceuta y su entorno: faunística, ecología, biogeografía, evolución.

4. SOBRE LOS BENEFICIOS DE LAS CONVOCATORIAS DE AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN Y SU FUTURO

Cuando un beneficiario de estas ayudas concluye su proyecto de investigación y su memoria final es aceptada, se le abona el importe que reste. Si no mantiene otro lazo con la institución, en ese momento finaliza su relación con el I.E.C., al menos la estrictamente creada al amparo de la convocatoria como acto y procedimiento puramente administrativo.

Sin embargo, la realidad es que los contactos se prolongan durante el proceso de edición de la memoria, hasta que culmina con su publicación. En este sentido, se crea un vínculo permanente entre el investigador, el I.E.C. y Ceuta, que se refuerza en el proceso de divulgación de la obra, ya sea mediante un acto de presentación específicamente organizado para ello o mediante su participación exponiendo los resultados en alguna de las jornadas que el IEC desarrolla periódicamente.

En buena parte de estas ocasiones, esta relación se consolida y fructifica, y estos expertos acaban ingresando en el I.E.C. como miembros numerarios o correspondientes.

Asimismo, los estudios iniciados con motivo de estas convocatorias suelen tener continuidad más allá de lo contemplado en el proyecto financiado.

En otros casos, investigadores que ya mantenían algún tipo de relación con el I.E.C. y Ceuta, lo que se consigue es reforzarla y contribuir a que se mantenga en el tiempo.

Es decir, en primer término se obtiene un beneficio tangible consistente en la generación de nuevos datos, la creación de una obra y el consiguiente producto bibliográfico. Pero no debe desdeñarse la vertiente inmaterial, el establecimiento de relaciones entre expertos en múltiples materias y de ellos con el I.E.C.

Bajo otra perspectiva, en el ámbito interno del I.E.C. estas convocatorias permiten mantener el contacto con sus miembros, posibilitando su contribución a los fines de la institución con la emisión de informes sobre los proyectos en evaluación. Al mismo tiempo, con estas consultas permanecen informados directamente sobre la gestión interna de la concesión de estas ayudas, lo que facilita sus aportaciones de propuestas y sugerencias.

En cierto sentido, tanto las ayudas a la investigación como la actividad del I.E.C. en general, sirven para generar y mantener una red de creadores y científicos alrededor de la realidad y problemática de Ceuta, un conjunto de expertos dispuestos a colaborar en caso de necesidad. A la vista de los resultados y de los costes asumidos, puede afirmarse que la eficiencia es notable.

Pero siempre queda margen de mejora. En este momento, tras el bagaje obtenido en los últimos quince años, la actual Junta Rectora se ha planteado las posibles innovaciones a introducir en las futuras convocatorias de ayudas a la investigación, que inicialmente apuntan en dos sentidos: recursos económicos y focalización en determinados asuntos o sectores.

En primer lugar, la ampliación de la partida económica anual podría permitir incrementar el número de proyectos aprobados en cada convocatoria. Con relativa frecuencia,

numerosas solicitudes de calidad científica relevante son rechazadas por razones de estricta limitación presupuestaria. Otra variable susceptible de mejora es el importe máximo que se puede conceder a cada proyecto, fijado en 4.500 € y que ha permanecido invariable desde 2006. En ambos casos, la opción de acogerse a estas convocatorias ganaría atractivo.

Por otra parte, en diversas ocasiones se ha manifestado la imposibilidad de atender ciertos aspectos o determinadas lagunas de conocimiento, aún con la inclusión de temas prioritarios. Asimismo, la creciente participación de equipos científicos profesionales de primer nivel, junto a las limitaciones presupuestarias, dificulta o impide en la práctica el apoyo a los jóvenes investigadores que se interesan por Ceuta.

Así que una de las oportunidades de mejora podría ser el planteamiento de convocatorias monográficas sobre determinados asuntos, de forma que se cubran vacíos de información y se mejore el conocimiento necesario para comprender ciertos fenómenos, mejorando su tratamiento y la toma de decisiones con respecto a la respuesta que merezcan. Algunas de las inquietudes mostradas hasta el momento se refieren a cuestiones tales como el desarrollo económico y las relaciones internacionales, la mejora del sistema educativo, las dinámicas sociales, la conservación del patrimonio y la problemática ambiental de Ceuta. Además se baraja la posibilidad de desarrollar convocatorias específicamente destinadas a jóvenes investigadores.

Sin ninguna duda, el carácter de Ceuta y su región funciona como atrayente para la actividad investigadora. El Estrecho de Gibraltar ha actuado y actúa al mismo tiempo como punto de unión y como barrera, una dualidad que se manifiesta en una doble perspectiva: la espacial y la temporal, la geográfica y la histórica. En primer lugar, constituye la transición entre dos mares y continentes con características bien diferenciadas, el Mediterráneo y el Atlántico, Europa y África. Por otro lado, en ciertos procesos conforma un obstáculo, a veces insalvable, que determina límites claros en causas y efectos.

A todo ello se añade la peculiaridad de que constituye una de las dos únicas regiones pertenecientes a la Unión Europea situadas sobre el continente africano, lo que permite analizar las interacciones entre factores sociopolíticos y naturales bajo una perspectiva única.

En definitiva, puede concluirse que Ceuta y su entorno geográfico y sociocultural constituyen un escenario privilegiado para el desarrollo de la actividad investigadora en múltiples campos, cuyos resultados trascienden el ámbito meramente local y regional. Es una oportunidad que debe ser aprovechada y ese es uno de los retos que se marca el I.E.C. Siguiendo su principio esencial, aportar desde el conocimiento para lograr el beneficio común.



RÚBRICAS

Incidencia de la pandemia del COVID-19 en la Administración Pública Española: la necesidad de fortalecer la e-Administración

Luis Felipe Paradela González, Ingeniero y economista

La terrible pandemia ocasionada por el Covid-19 ha tenido y va a tener en el futuro un profundo impacto, tanto a nivel global como en cada nación, produciendo cambios en muchos aspectos fundamentales de la sociedad.

Por una parte, la pandemia ha dejado claro los efectos de la globalización, poniendo de manifiesto, como ya afirmaba Tom Peter en 1997, en su libro “El círculo de la innovación”, que “se han acabado las distancias y todos somos vecinos puerta con puerta”, ya que hemos visto que el virus se ha extendido, con enorme rapidez, por todo el planeta, poniendo de manifiesto la necesidad de que la lucha contra esta terrible enfermedad debe realizarse a nivel global, así como con una actuación responsable y solidaria a nivel individual para limitar la propagación del virus.

También hay que reconocer que la globalización ha tenido efectos positivos en la lucha contra el virus al permitir que, con la colaboración científica a nivel internacional, se hayan desarrollado, en un tiempo récord, las vacunas para inmunizar a la población, así como su producción y distribución.

Pero lo que es evidente es que hasta que no se logre la inmunidad a nivel global con la aplicación de las vacunas de forma masiva, la pandemia ocasionada por el virus Covid-19 está suponiendo una tragedia para la humanidad tanto por el número de enfermos que necesitan hospitalización como por los fallecidos, y todos los países han tenido que tomar medidas para luchar contra la propagación del virus y evitar que sus sistemas sanitarios se colapsen por la demanda asistencial, así como para que, una vez que las vacunas están disponibles, colocarlas a toda la población lo antes posible.

Pero no sólo los sistemas sanitarios están afectados por esta terrible enfermedad, sino que el sistema productivo de cada país también se ha visto inmerso en una crisis que ha ocasionando tanto el cierre, temporal o definitivo, de empresas, con el consiguiente aumento del paro, así como por la necesidad de organizar el trabajo para evitar los contagios, potenciando en lo posible el teletrabajo, y modificando la relación con sus

clientes y proveedores utilizando los medios informáticos y telemáticos para mantener su actividad.

Toda esta grave crisis económica y sanitaria ha requerido un esfuerzo de la Administración Pública en todos sus ámbitos, desde los cuerpos y fuerzas de la seguridad del Estado, que han tenido que gestionar los confinamientos a los que se ha sometido la población para evitar los contagios, como el sistema educativo en todos sus niveles, los servicios de protección de los desempleados, los sistemas de ayuda a las empresas, de asistencia social, de información al ciudadano, etc, etc, etc, y, por supuesto, los sistemas sanitarios.

En todos los países las estructuras administrativas han tenido que hacer un esfuerzo para gestionar las medidas que se han puesto en marcha para afrontar esta terrible pandemia, poniendo de manifiesto que cuando más eficaz es la Administración Pública, mejor se han podido implementar las medidas para paliar los efectos del virus.

En España, en la lucha contra la pandemia ocasionada por el Covid- 19 da la impresión de que la intervención del Gobierno de la nación ha sido y sigue siendo mínima, dejando la toma de decisiones sobre las medidas a tomar, tanto en el ámbito económico como sanitario, en manos de las comunidades autónomas.

Esta situación ha llevado a un desconcierto en la población debido a que, por ejemplo, la información estadística de los afectados por el Covid-19, tanto si han pasado la enfermedad en casa, como si han requerido su ingreso en el hospital o en las UCIS, se suministra de forma poco sistemática ya que todas las comunidades no dan los datos el mismo día y con rectificaciones frecuentes en las sucesivas actualizaciones. También, los toques de queda y los cierres perimetrales o las medidas a tomar con relación a la hostelería o la reuniones dentro y fuera del ámbito familiar, han variado de una comunidad a otra y en algunas ocasiones, por recursos interpuestos entre las comunidades y el Gobierno, han sido los tribunales los que han tenido que resolver la cuestión, y lo que quizá sea más importante y tenga a la población en alarma constante, es que el proceso de vacunación de la población en cada comunidad se hace de forma y a ritmo diferente en función de la edad o la profesión.

Si a esta situación se añade el hecho de que, en plena pandemia, en lugar de gobiernos de concentración y cooperación para luchar contra la enfermedad, la lucha partidista parece no cesar y se presenten mociones de censura en algunas comunidades autónomas; el ministro de sanidad, en teoría máximo responsable de la lucha contra el Covid-19, deje su puesto para ir de candidato en las elecciones catalanas, que, además, una vez celebradas en febrero, pasan los meses y siguen sin formar gobierno, o que un vicepresidente del Gobierno de la nación dimita para presentarse a las elecciones convocadas anticipadamente en la comunidad de Madrid por su presidenta, da la impresión de que la clase política actúa por puros criterios electorales y no por la necesidad imperiosa de luchar conjuntamente contra esta terrible enfermedad, con lo que parece que en lugar de un Estado descentralizado, España se ha convertido en un Estado “desparramado”.

Pero si ya es importante tener una Administración Pública eficaz en cualquier país, en una situación como la española y con una pandemia como la que estamos sufriendo, resulta prioritario que la Administración funcione al margen de los avatares políticos y que permita implementar rápidamente las medidas sanitarias, económicas y de asistencia social que requieren los ciudadanos.

Además, las características de la pandemia ocasionada por el Covid-19 ha puesto de manifiesto, de forma muy evidente, que la Administración Pública española debe profundizar en la e-Administración, y, de hecho, algunos de los elementos claves de esta nueva administración ya se han tenido que implementar rápidamente.

¿Cuáles son los cambios fundamentales que en la Administración Pública va resultar inevitable afrontar y que la lucha contra la pandemia ha puesto de manifiesto?

Parece evidente que van a ser muchos y muy importantes, pero podría destacarse, en primer lugar, el teletrabajo. De hecho ya se ha implementado esta forma de trabajar no sólo en la Administración Pública, sino también en todas las empresas cuyas condiciones laborales se lo han permitido.

El teletrabajo es una realidad que ha llegado para quedarse y no sólo con los sistemas de comunicación actuales, sino que posiblemente aumentará con la implantación de la tecnología 5G, que permite navegar hasta 100 veces más rápido que ahora y reduce la latencia a menos de una milésima de segundo, o la tecnología 6G que ya está a las puertas.

Como consecuencia de prevenir los contagios de virus, el teletrabajo ya es una realidad en la Administración Pública y, en el futuro próximo, será inevitable que crezca, con lo que tendrán que diseñarse nuevas formas de realizar la actividad administrativa y, posiblemente, pasara a la historia la ocupación de los grandes edificios administrativos actuales con el consiguiente ahorro de costes.

La implementación del teletrabajo a consecuencia de la pandemia ha producido también un cambio profundo de la forma de relacionarse la Administración con los ciudadanos. Hemos visto como las citaciones para la vacunación se han realizado a través de SMS, y ha sido, también, por medio de los correos electrónicos o a través de las Web oficiales como se les ha transmitido la información a los ciudadanos en una situación en la que hacerlo de forma presencial se hacía inviable, como ha sido, por ejemplo, en los confinamientos de la población, en los que, incluso la visita al médico se ha realizado por videoconferencia y la utilización de la receta electrónica se ha generalizado.

Pero quizá, en una situación como la española en donde la descentralización parece caminar hacia el “desparrame”, la interconexión de los sistemas informáticos se ha convertido en una necesidad imperiosa si se quiere alcanzar un mínimo de eficacia en las actuaciones en las administraciones públicas.

La pandemia del Covid-19 ha puesto de manifiesto la interrelación que existe en un mundo globalizado, donde la necesidad de la cooperación, tanto a nivel económico como sanitario, se ha hecho imprescindible. Pero si esto es evidente a nivel global y, por supuesto, de la Unión Europea, donde, por ejemplo, la compra de las vacunas, su aprobación y distribución se ha realizado a nivel comunitario, en el ámbito nacional la cooperación es un requisito imprescindible y la compatibilidad e interconexión de los sistemas informáticos es absolutamente necesaria para que las administraciones públicas funcionen.

No se puede permitir que se implante un sistema en el que cada comunidad autónoma y la Administración Central, sea una “isla” desde el punto de vista informático. La interconexión de bases de datos y la compatibilidad de sus sistemas de información y gestión debe de ser una realidad para que las Administraciones Públicas, central, auto-

nómica y local, se presente ante los ciudadanos como un todo y no les suponga, para la realización de cualquier trámite administrativo, un peregrinar de isla en isla.

Pero la implementación de la e-Administración lleva aparejado el ineludible problema de garantizar la seguridad de los sistemas informático en las Administraciones Públicas.

Todos los días son miles los ataques maliciosos que se efectúan a los sistemas informáticos de los ministerios, consejerías de las comunidades autónomas y administraciones locales. El reciente caso del ciberataque al Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE), que afectó a todas sus oficinas en el territorio nacional y obligo a suspender su actividad, es un ejemplo de lo que puede suponer no invertir en ciberseguridad en la e-Administración.

La terrible pandemia que ha ocasionado el virus Covid-19 está produciendo cambios muy importantes en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, que deberá profundizar en la e-Administración en multitud de aspectos, teniendo que hacer un esfuerzo para garantizar un actuación eficaz garantizando al ciudadano algunos principios fundamentales, como son:

- La no discriminación

La implantación de la e-Administración no debe suponer una discriminación negativa para aquellos ciudadanos que, por las circunstancias que sean, no tienen acceso a la e-Administración. Por lo que debe también garantizarse la posibilidad de que los ciudadanos se relacionen con la Administración por los procedimientos tradicionales.

- La transparencia

Los ciudadanos que se relacionen con la e-Administración deben de tener acceso, por medios telemáticos, al conocimiento del estado de los procedimientos en los que sean partícipes.

- La privacidad

Los ciudadanos que se relacionen con la e-Administración deben tener garantizado que los datos que aporten a la Administración son destinados, única y exclusivamente, para los fines para los que han sido remitidos y sólo podrán utilizarse para otros fines con su consentimiento y en función de lo establecido en las leyes.

- La responsabilidad de la Administración

Las autoridades administrativas deberán responder de los actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que si dichos actos fueran realizados por los medios tradicionales.

- La neutralidad tecnológica

La tecnología de la información y las comunicaciones no es única y, por otra parte, estas tecnologías están sometidas a un proceso de innovación permanente y extraordinariamente rápido, por lo que la e-Administración debe de

garantizar la neutralidad tecnológica, de forma que se permita el acceso a la e-Administración cualquiera que sea la tecnología que se utilice.

- La interoperabilidad

La Administración Pública en cualquier país ya no puede funcionar aislada del resto del mundo y, por otra parte, en España existen la Administración central, la autonómica, la local y la judicial. Además estamos integrados en la Unión Europea, y debe de garantizarse la interoperabilidad de las distintas e-Administraciones.

Si ya era evidente que la e-Administración debía implantarse en las Administraciones Públicas para garantizar su eficacia y dar una adecuada respuesta a las demandas de una sociedad cada día más interconectada, la terrible pandemia ocasionada por el Covid-19 lo que ha puesto de manifiesto es que es necesario acelerar este proceso lo máximo posible.

A este tronco tan lleno de iniciales

María Jesús Fuentes García, Decana de la Sección de Literatura y Música del IEC



Ilustración, Vicente Álvarez

Esta sección se ha recuperado para completar el estilo de la edición clásica, rindiendo tributo a aquellos poetas, hoy desaparecidos, que demostraron que la poesía encaja en cualquier formato y que se integra entre contenidos de información, análisis y opinión constituyendo parte de ellos desde la óptica creativa y contribuyendo a la variedad inherente y anhelada de una publicación de prestigio.

El título genérico está tomado de un poema del libro *Contemplación de España* de Luis López Anglada, "El poeta piensa en el futuro": Tal vez estamos dando mucho fuego/ a este tronco tan lleno de iniciales. /Son alguna señal tantas señales. / Alguien empieza a descubrir el juego.

(María Jesús)

MUJER

Ni siquiera era un sueño.
Ni siquiera tenía un sueño.
Ni siquiera con dieciocho años,
ni siquiera con el ámbar de octubre,
ni siquiera en el declive de la sed.
Podría haber seguido el vuelo de las mariposas
o el rastro vago de los luceros
cuando llegara al azul,
pero me lancé al vacío
ciega de tanta noche
y en los ojos negros se secaba el agua.
Sin manantiales, la soledad crecía
y los labios resquebrajados,
mudos, sellados, vencidos por la fuerza,
se quedaron sin besos.



Ilustración, Vicente Álvarez

FALTAN QUINCE DÍAS

Los agorafóbicos síntomas están empezando a dar muestras de inquietud. Parece que se va a adelantar el plazo de condena como cuando se levanta un castigo al niño pequeño, por él, por su inocencia y por el sancionador, que busca ser redimido de la culpa.

Me asomo al balcón, testigo de mis palmas crepusculares, unos días, rápidas, como las de la señora mayor del edificio de enfrente; otras, huecas, casi flamencas; las más de las veces, sordas, ahogadas por la cifra en números y por la palabra “muertos” (“¿muertas?”).

Tras tantas jornadas de lluvia, hoy va a lucir el sol; la balastrada me transporta a un escenario similar, hace cincuenta años.

Nunca me ha faltado la memoria, pero ahora, arrollada la existencia por tanto tiempo, empiezo a dudar de la realidad de los recuerdos recientes, no de los lejanos. Esa niña que consideraban alegre, charlaba mucho y se reía, agolpaba la tristeza de su angustiado corazón en una lágrima nunca vertida que también contengo hoy. Me sumo al llanto de quienes se han encontrado con el luto de frente, pero sigo conteniendo y enjugando el propio, con los sentimientos cabalgando entre la resignación, la solidaridad y la comparativa supersticiosa que presiden, con generosidad e inteligencia, el comportamiento o el desinteresado sentido de la supervivencia.



Ilustración, Vicente Álvarez



Ilustración, Vicente Álvarez

TESTAMENTO

Por si acaso, es hora de hacer testamento.

Mis bienes, si los tengo, la palabra,
sonreírle a la vida como a un cisne,
afrontar el destino como un accesorio,
-el bolso, la bufanda, el revés, la suerte-,
entregarme a la descendencia sin medida,
con todos los quilates en el platillo,
el corazón, bañando la lengua
y la sangre, la sangre, la sangre,
la contenida, la transferida, la derramada,
al aire, al mercado o al papel.

Mis males, incandescentes,
la salud, la impaciencia,
el incondicional amor,
las pasiones poéticas, la devoción versal,
las deudas incumplidas, los sueños, los propósitos,
los fracasos redondeando la frustración de la estirpe,
el vídeo de la realidad prevista y traicionera,
la decepción, el sinsentido, la niñez,
a otra tumba o al fuego.

Y de algunos recuerdos, nada que legar, nada que añadir,
nada entre la nada,
mientras emerge la triste verdad de la inútil existencia
entre el denso y fluctuante lago
que ya ahoga antes de morir.

