

MEMORANDO OPEX N° 116/2009

AUTOR: MIGUEL ÁNGEL PÉREZ CASTRO. Profesor de Economía en Melilla. Miembro del Panel de Expertos Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 05/03/2009

ASUNTO: EL FUTURO ECONÓMICO DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

Coordinador del Panel Opex Magreb y Oriente Medio: Rafael Bustos

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008
ISSN: 1889-1926



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

El buen entendimiento es la característica principal en las relaciones de la UE y de España con Marruecos. El último paso ha sido la concesión del "Estatuto de socio avanzado", en octubre de 2008, para premiar las reformas económicas y sociales emprendidas por el Reino alauí. También son fluidas las relaciones de vecindad de Ceuta y Melilla con las contiguas Regiones Administrativas de Tánger-Tetuán y la Oriental gracias al recíproco interés de los ciudadanos en mejorar su calidad de vida. Sin embargo, los cambios económicos y comerciales por la entrada de Marruecos en la zona euro-mediterránea de libre comercio y las inversiones en el norte del país, están produciendo efectos negativos para Ceuta y Melilla. En concreto, la fuerte caída de sus ingresos comerciales y por consiguiente en su financiación, a través del impuesto indirecto local específico de las ciudades autónomas, el IPSI. Estas consecuencias se irán acentuando a medida que se complete la liberalización comercial de Marruecos (2012), con el aumento en las ciudades autónomas de su dependencia económica y financiera del Estado. Su autonomía y cohesión interna serán más frágiles, por lo que necesitarán nuevas formulas de financiación. Algunas de ellas serán concretadas en el nuevo modelo de financiación territorial, como por ejemplo el denominado fondo de solidaridad.

Hasta ahora, la política del gobierno de España ha estado dirigida más a reafirmar la españolidad de las ciudades autónomas frente a Marruecos, que a plantearse un futuro viable para dichas ciudades. Sin embargo, los cambios actuales y las perspectivas de futuro exigen adoptar un enfoque distinto. Es preciso que las autoridades españolas intervengan inmediatamente con inversiones que permitan ir alcanzando niveles de vida comparables a las de otras CCAA. Es preciso mejorar sustancialmente las infraestructuras que ayuden a paliar el incremento del desempleo, de por sí más alto, que está generando la crisis internacional. Hay que compensar el alto índice de natalidad y la presión migratoria, elevando los indicadores de desarrollo que las sitúan a la cola del país, como son el déficit formativo y de educación, el acceso a las nuevas tecnologías, los servicios sanitarios, etc. Si por el contrario, se optara por prolongar la situación actual o persistir en la pasividad política, es muy probable que se produzca un rápido agravamiento de la situación en estas ciudades, mayor si cabe por la crisis económica que atravesamos.

Ahora bien, las actuaciones no sólo deben depender del Estado. **También las ciudades autónomas tienen que aprovechar los desafíos que suponen los cambios económicos, las oportunidades creadas por la Unión por el Mediterráneo y el marco liberalizador adoptado por Marruecos.** La entrada en la Unión Aduanera Europea, manteniendo ciertas especificidades, y el aumento de políticas de co-desarrollo de estas ciudades con el norte de Marruecos, pueden ser parte de la solución.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS

- Las ciudades autónomas tienen características peculiares que han sido históricamente reconocidas y que hacen difícil su concreción administrativa. Son territorios de pequeñas dimensiones y municipios como cualquier otro ente local. Tienen atribuciones de provincia sin serlo. Son ciudades con Estatuto de autonomía pero no llegan a ser CCAA. Son españolas pero situadas en otro continente. Son territorios de la Unión Europea (nunca colonias), pero comercialmente hablando están fuera de la Unión Aduanera Europea.

- **Población:** crecimiento moderado con una población relativamente joven (cerca del 40% tiene menos de 25 años), cuenta con una alta tasa de natalidad elevada (el doble que la media española) con la peculiaridad de que el 50% proveniente de madres extranjeras que no residen en estas ciudades y una baja tasa de mortalidad. El lugar de nacimiento de la población local es de un 64% de estas ciudades, un 20% de otras CCAA y un 16% restante del extranjero (Marruecos fundamentalmente). La unidad familiar está formada por más de 4 miembros y es superior a la media nacional.
- **Sociedad:** los ciudadanos descendientes de peninsulares y de confesión católica son un 50%, los de origen bereber y confesión musulmana son un 45% y el 5% restante son de confesión hebrea, hindú y otras. Como en todo territorio fronterizo, la presencia del Estado siempre es mayor y se manifiesta en que un 49% de los empleados pertenecen al sector público (siendo un 14% la media nacional).
- **Laboral:** prácticamente el 100% del tejido empresarial son pequeñas empresas y micro empresas, casi la mitad sin personal asalariado. De ellas, un 43% se dedican a los servicios, un 47% al comercio y el 10% entre construcción e industria. El índice de paro es superior a la media española (entre 2 y 3 puntos).
- **Educación:** el elevado ratio alumnos/unidad escolar, el más alto de la media nacional, y el incremento de alumnos cuya lengua materna no es el castellano inciden en el importante grado de fracaso escolar, con el consiguiente perjuicio a la integración e igualdad de oportunidades. La tasa de escolarización se encuentra situada en los últimos lugares a nivel nacional.
- **Economía:** el PIB per cápita está por debajo de la media nacional. La economía está excesivamente posicionada en el sector servicios, por el sobredimensionamiento del sector público. Carece de sector primario y son meramente testimoniales las actividades en el sector industrial y los servicios turísticos. La tabla comparativa de Ceuta y Melilla con Marruecos (Tabla 1) arroja grandes diferencias en los niveles de vida, siendo de las más importantes entre territorios fronterizos en el mundo.

Tabla 1. Magnitudes demográficas, económicas y sociales

	Ceuta		Melilla		España		Marruecos	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008*	2000	2008*
Población	75.2 41	77.3 89	66.2 63	71.4 48	40.499. 791	46.157.8 22	30.122. 350	34.343. 219
PIB per cápita	12.1 41	21.9 94	12.6 26	21.0 89	13.366	26.037	2.781	2.936
% PIB servicios no mercado	41	43	42	43	13	13	s/d	s/d
Tasa inflación	3,4	2,1	3,3	1,8	2,3	1,5	1,9	4,4
Tasa de paro (EPA)	25,1	16,3	22,6	16,9	15,9	13,9	23,5	19,5
Tasa natalidad	15,9	20,6	18,6	19,5	9,9	10,9	24,6	21,3
Tasa alfabetización	93,2	93,9	93,7	94,1	97,2	97,3	31,0	41,6
Ratio alumnos/unidad escolar	30,1	23,6	31,1	24,5	28,2	20,6	s/d	s/d
Nº camas hospital. /1.000 habit.	3,4	3,5	3,5	3,6	3,9	4	0,8	1,0

Fuentes: INE, Funcas, FMI, Mepsyd. * Datos provisionales más o menos avanzados.

Ceuta y Melilla presentan las siguientes características:

- Son territorios Schengen de la UE con algunas especificidades, en donde funciona el dispositivo SIVE de la Agencia Frontex y no son territorios del área OTAN.
- Son territorios francos. Al estar fuera de la Unión Aduanera Europea, no se aplica la política arancelaria común ni el IVA. Éste es sustituido por el impuesto indirecto local (IPSI), importante fuente de financiación de las ciudades junto con la cesión de los impuestos especiales de hidrocarburos y del tabaco.
- Su Régimen Fiscal Especial presenta bonificaciones del 50% en la cuota de la mayoría de impuestos estatales y locales, y exención en otros.
- Se financian a través de normativas hacendísticas municipales, también como provincia sin serlo y más recientemente como CCAA desde su incorporación a la LOFCA de Régimen Común y Ciudades Autónomas. Además, poseen un número mayor de peculiaridades dentro de la normativa financiera y tributaria europea y española.

Alerta: El modelo económico de Ceuta y Melilla se está viendo perjudicado por la entrada en vigor progresiva de los acuerdos de libre comercio Marruecos-UE y Marruecos-EEUU. La caída de los aranceles marroquíes (desde el 40-50%) con la UE y EEUU está haciendo que las provincias del norte de Marruecos se abastezcan crecientemente de importaciones documentadas de la UE o EEUU, que sustituyen a las mercancías procedentes de Ceuta y Melilla. Debido a este desarme comercial, el importante negocio exportador (comercio no documentado) de las ciudades autónomas está retrocediendo alarmantemente y lo seguirá haciendo en los próximos años. Como ilustra la Tabla 2, en los últimos 7 años se ha producido un descenso notable de la recaudación del IPSI y de los ingresos por hidrocarburos y tabaco que ha obligado a aumentar proporcionalmente la dependencia financiera del Estado.

Tabla 2. Datos comerciales	Ceuta		Melilla	
	2000	2007	2000	2007
Importaciones (millones € corrientes)	804	872	628	664
IPSI Importación (millones € corrientes)	48	37	42	45
Gravamen complementario hidrocarburos y tabaco	28	13	26	13
Fondo garantía menor recaudación IPSI (mill € corrientes)	0	39	0	27
Ingresos totales presupuestados (millones € corrientes)	140	218	128	202
Puerto: Volumen mercancías (miles toneladas)	1.705	2.079	735	803
Puerto: Pasajeros (miles personas)	2.445	2.603	366	519

Fuente: Presupuestos ciudades autónomas y Departamento de aduanas AEAT

POSIBILIDADES DE CO-DESARROLLO CON MARRUECOS

El Estatuto avanzado de Marruecos con la UE¹ ha de permitir que este país alcance altos niveles de integración sin convertirse en miembro de la misma. Si se dota de recursos financieros suficientes, podrá desarrollarse un espacio económico común (perfeccionando al actual acuerdo de asociación) con la ampliación de la libre circulación a los servicios, productos agrícolas, capitales y personas físicas profesionales. Mejorará la convergencia normativa judicial, de seguridad y de defensa, ayudando a un acercamiento institucional y legislativo marroquí a los estándares de la UE. Podrá beneficiarse de la política de cohesión de la UE en empleo, trabajo decente, medio ambiente y asuntos sociales. En infraestructuras, se prevé la conexión a las grandes redes europeas de transportes, comunicaciones y energía.

Si el Estatuto diera frutos visibles, generaría en otros países del sur y este del Mediterráneo mayor confianza en sus relaciones con la UE. España, **como promotora de esta iniciativa en la UE, saldría fortalecida por haber logrado una mayor seguridad en su frontera sur** y ser gestora de proyectos que dinamizarían numerosos sectores económicos de las regiones españolas más próximas a Marruecos, que también son las menos favorecidas (Andalucía, Murcia, Canarias y Ceuta y Melilla).

Por otra parte, la política de descentralización emprendida por Marruecos ayudará a desarrollar económicamente el norte del país, a través de: nuevas infraestructuras (Puerto de Tanger-Med, Zona franca logística y de exportación intraportuaria de Beni-Enzar, Parque industrial de Selouane, vía férrea Nador-Taourirt, autovía norte de Marruecos "la Rocade Méditerranéenne", aeropuerto de Nador-Arouit); del desarrollo turístico (Plan Azur, Resort Mediterranean Saida, Marina El Kallat); de políticas sanitarias y medio ambientales en la Región Oriental y en la Península Tingitana. Todo ello dentro de un marco normativo que favorece la llegada de capital extranjero.

OPCIONES POSIBLES PARA LAS CIUDADES AUTÓNOMAS

OPCION A) Continuista (esperar y ver). Continuar refugiándose en el paraguas que le otorga la condición de territorios francos y su peculiar régimen económico fiscal además de seguir reafirmando la españolidad por medio de declaraciones y visitas simbólicas, sería la posición más sencilla, pero implica un grado elevado de riesgo e incertidumbre, más si cabe ante el deterioro de las condiciones económicas internacionales.

Esperar y ver el cómo se comportan las variables de inversión pública, entrada y salida de mercancías y recaudación del IPSI, otorga algunas ventajas: sencillez en el planteamiento, no incremento de precios de las importaciones puesto que se sigue fuera de la Unión Aduanera y mantenimiento de la normativa vigente que es compatible con el acervo comunitario; pero tendría los inconvenientes siguientes: estancamiento por la pérdida en el volumen del comercio de las ciudades y por ende en la recaudación del IPSI; la necesidad de suplir esta pérdida financiera con peticiones de incrementos de los fondos estatales para luchar contra el aumento del paro (sin olvidar que la financiación europea de los Fondos Feder, Social Europeo y de Cohesión, disminuyen desde la ampliación de la UE y pueden cesar o disminuir drásticamente en 2013). Por último, el empeoramiento de la situación económica afectará seriamente la cohesión social y agravará las desigualdades en las ciudades autónomas.

¹ UE quiere otorgar a Marruecos altos niveles de integración con una apertura recíproca especialmente en agricultura y servicios. Participará de manera directa en agencias tan importantes como la policía Europol, la jurídica Eurojust, el Frontex, la agencia que se encarga de la vigilancia y control de las fronteras, la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, o en programas como Marco Polo o Aduana 2012.

OPCIÓN B) Proactiva (adelantarse al cambio de circunstancias). España mejora la financiación e incrementa las **inversiones públicas** en estas ciudades en infraestructuras sanitarias, educativas y de transportes que intentan igualar la calidad de servicios con el resto de España, lo que implica una mayor presencia de organismos estatales (SEPI, IDAE, ICEX, ICO...). Por otra parte, Ceuta y Melilla aprovechan al máximo el empuje de la **Unión por el Mediterráneo** y los proyectos de cooperación transfronteriza para **atraer inversión privada**. Se centran todos los esfuerzos en sacar adelante los proyectos de co-desarrollo que impliquen a estas ciudades y a las provincias limítrofes marroquíes así como a Argelia, siguiendo los ejes de actuación que estén en vigor en la UE (Política Europea de Vecindad, Interreg, etc.).

Además, las Ciudades autónomas solicitan la **incorporación a la Unión Aduanera Europea**, teniendo en cuenta que el proceso de normalización es lento y requiere una transición de varios años hasta su aplicación definitiva. Ventajas: se continua apostando por el comercio como principal fuente de riqueza en estos territorios, pero cambiando las condiciones en las que opera, al pasar gradualmente de un modelo de comercio no documentado, a ser fronteras de la Unión Aduanera. Se mantienen ciertas peculiaridades comerciales y fiscales como se hizo en Canarias. Al haber presencia institucional de la UE en las ciudades y ser parte de la Unión Aduanera, pueden solicitarse nuevas ayudas que replacen o complementen a las actuales en 2013. Desaparecen las reglas de origen para exportaciones a la UE aumentando potencialmente su mercado. Se consigue institucionalizar comercialmente la frontera de Ceuta con Marruecos. Inconvenientes: habrá un incremento moderado de precios de las importaciones al aplicar el arancel común europeo. Los sectores perjudicados serán los importadores de mercancías que provienen de terceros países, especialmente China y el sureste asiático (automóviles y motos, textil y calzado, productos frutícolas, legumbres, café, hortalizas y frutos secos). La subida de precios de los productos que no provienen de la UE (un 20% del total de entradas), sería aproximadamente del 8% y de un 1,6% sobre el total de mercancías importadas. Habría que modificar la normativa tributaria local para solicitar la devolución del IPSI de las importaciones cuyo destino final sea Marruecos.

RECOMENDACIONES

Se recomienda a las autoridades españolas que sigan la opción B y avancen hacia un nuevo modelo económico y comercial para las ciudades autónomas, modelo que estaría basado en la entrada en la Unión aduanera, un nuevo modelo de financiación, fuertes inversiones públicas y privadas y el co-desarrollo con Marruecos.

1. Con el fin de propiciar esta opción, las autoridades de Ceuta y Melilla deberían solicitar al Gobierno de España que tramite la incorporación a la Unión Aduanera Europea, una vez realizado los estudios pertinentes sobre las repercusiones que tendrían su entrada. Que se contemplen importantes contingentes libres de arancel para importaciones y un período transitorio de implantación para amortiguar sus efectos. Ceuta tendría que transformar su frontera terrestre² en aduana comercial ya que actualmente no puede tramitar los documentos de importación-exportación.

² Cuestión ésta muy delicada.

2. El Gobierno de España debería actualizar el Modelo Financiero y Fiscal de las Ciudades Autónomas, con aplicación plena del Sistema de Financiación de las CCAA mediante la promulgación de una Ley específica de cesión de los diferentes impuestos. Sería deseable la modernización del sistema impositivo indirecto local, normalizando todas las fases de incremento del valor añadido en las diversas etapas de la producción y comercialización de bienes y servicios y ampliando la deducibilidad de las cuotas soportadas por las actividades de servicios que sólo son recaudadores del IPSI.

3. Con el fin de acercar el nivel de desarrollo de Ceuta y Melilla al de la península y de reducir las desigualdades sociales propias de estas ciudades, se debería acometer un esfuerzo vigoroso de inversiones públicas, con objetivos y plazos fijos, que vayan dirigidas a los sectores clave: educación, formación profesional, vivienda, sanidad, programa especial de lucha contra el paro, mejora de sus puertos y de las subvenciones en comunicaciones y modernizar el abastecimiento energético.

4. Para conseguir atraer inversión privada, los Gobiernos locales deberían elaborar y presentar al Gobierno de España, dentro de las líneas de trabajo de la Unión por el Mediterráneo, diversos proyectos que, teniendo en cuenta su situación geoestratégica ante Marruecos y Argelia, paliarían las carencias aparecidas en los planes anteriores. En concreto:

- a) Un *Plan de desarrollo de energía solar*, aprovechando que España es una nación puntera en el desarrollo de inversiones de campos solares.
- b) *Planes de ayuda a las pequeñas y medianas empresas* a través de las Empresas públicas locales de promoción de ambas ciudades, que gestionarían las posibles fórmulas de *joint-venture* o asociativas entre empresarios de España, Marruecos y Argelia con el consiguiente valor añadido de conocimiento mutuo del mercado y costumbres locales. Sin olvidar que España lidera junto a Italia la Agencia Euro-mediterránea de PYMES.
- c) *Establecimiento de las llamadas autopistas del mar para facilitar los intercambios comerciales*, en donde la logística y experiencia histórica de los puertos de Ceuta y Melilla en el transporte norte-sur tienen mucho que aportar.
- d) Creación de un *Polo universitario* mediante la instalación de sedes de la Universidad Euromediterránea en las Ciudades autónomas y el desarrollo de un programa Erasmus Mediterráneo para el intercambio de estudiantes universitarios de la región. La cercanía geográfica hace mucho más viable económicamente la formación de estudiantes magrebies en las ciudades autónomas que en el continente, consiguiendo una mayor eficiencia en la distribución de las ayudas europeas de movilidad.

Memorandos Opex publicados en 2009

112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.

113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.

114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.

115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web
<http://www.falternativas.org/opex>