

**Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ante las crisis
financiera y sanitaria**

**The Autonomous Cities of Ceuta and Melilla in the face of
financial and health crises**

**As Cidades Autónomas de Ceuta e Melilla face às crises
financeiras e sanitárias**

José Miguel Cantón Gálvez

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0003-3958-6638>

joscanton@ugr.es

Mimón Mohamed Si Ali

<https://orcid.org/0000-0003-1961-4152>

UNED Melilla

1mmoham01@melilla.es

Francisco Eduardo Haz-Gómez

<https://orcid.org/0000-0003-4400-3978>

Universidad de Murcia

francisco.haz@um.es

Manuel Hernández Pedreño

<https://orcid.org/0000-0001-5243-0481>

Universidad de Murcia

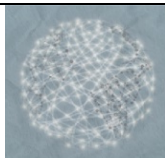
manuel@um.es

Recibido: 5/06/2021

Aceptado: 11/01/2022

Publicado: 01/02/2022





Resumen

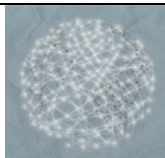
Ceuta y Melilla son dos ciudades autónomas españolas que comparten una serie de características territoriales, jurídicas, económicas y demográficas. En ambos casos se trata de contextos fronterizos con Marruecos. Asimismo, ostentan un estatus de ciudad autónoma, si bien con limitadas potestades legislativas respecto a las comunidades autónomas, en varios ámbitos (Educación, Sanidad o Empleo), dependiendo en ellos del Estado para cubrir las necesidades de los ciudadanos de ambas ciudades, donde la diversidad cultural es otra de sus peculiaridades. Dadas las características de dichas ciudades autónomas su realidad social es bastante desconocida, ya que se omiten en un gran número de estudios autonómicos o bien se ofrecen sus datos de forma conjunta. Con el fin de llenar este vacío, este trabajo ofrece una visión de la situación social de ambas ciudades, así como la respuesta institucional con la que se cuenta en ellas. El análisis se realiza para dos fases diferenciadas, la primera abarca la crisis financiera de 2008, mientras la segunda se centra en la actual pandemia del covid-19. La metodología empleada es doble, pues en ambos periodos se combina el análisis estadístico de indicadores sociales con la opinión de los profesionales, recogida mediante entrevistas o grupos de discusión. A pesar de las similitudes mencionadas, el estudio permite observar importantes diferencias entre ambas ciudades autónomas, así como distintos niveles de gasto social, tanto en la crisis financiera, como en la actual pandemia. Si bien es cierto que la aparición de la pandemia ha acercado los riesgos sociales de ambas ciudades.

Palabras clave: Ceuta; Melilla; riesgo social; política social; crisis financiera; crisis del Covid-19

Abstract

Ceuta and Melilla are two autonomous Spanish cities that share territorial, legal, economic and demographic characteristics. In both cases it is a question of border contexts with Morocco. Despite of they hold the status of an autonomous city they have limited legislative powers with respect to the autonomous communities in several areas (Education, Health or Employment), that depend on the General Administration of Spain. Given theses characteristics their social reality is quite unknown, since they are omitted in a large number of regional studies or their data are offered jointly. In order to fill this gap, this work offers a vision about the social situation of both cities, as well as the institutional response available in them. The analysis is carried out for two different phases, the first one covers the 2008 financial crisis, while the second part focuses on the current covid-19 pandemic. The methodology used is twofold, since in both periods the statistical analysis of social indicators is combined with the opinion of the professionals, collected through interviews or focus groups. This research allows us to observe important differences between both autonomous cities, as well as different levels of social spending, both in the financial crisis and in the current pandemic. Although it is true that the appearance of the pandemic has brought the social risks of both cities closer together.

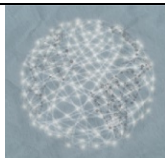
Keywords: Ceuta, Melilla, Social risk, Social Policy, Financial crisis, Covid-19 crisis



Resumo

As cidades de Ceuta e Melilla são duas cidades espanholas autónomas que partilham entre si uma série de características territoriais, jurídicas, económicas e demográficas. Em ambos os casos trata-se de contextos fronteiriços com Marrocos. Do mesmo modo, possuem o estatuto de Cidade Autónoma, embora com poderes legislativos limitados em várias áreas (Educação, Saúde ou Emprego), em comparações as outras Comunidades Autónomas espanholas. Estas cidades dependem do Estado espanhol para satisfazer as necessidades dos serviços públicos. Além disso, possuem uma diversidade cultural e outras peculiaridades. Devido ao seu pequeno tamanho, sua realidade social é amplamente desconhecida, pois em grande número de estudos regionais seus dados são omitidos ou oferecidos em conjunto. Para preencher esta lacuna, este artigo oferece uma visão geral da situação social de ambas as cidades, bem como uma descrição da resposta institucional disponível para elas. Foi feita uma análise para duas fases bem diferenciadas, a primeira abrange a crise financeira de 2008, enquanto a segunda afeta a atual pandemia de Covid-19. Uma metodologia dual utilizou, para ambos os períodos, uma análise estatística de dois indicadores sociais e combinada com a opinião de dois profissionais, coletada por meio de entrevistas ou grupos de discussão. Apesar das semanas supracitadas, este estudo permite-nos observar diferenças importantes entre as duas cidades autónomas, bem como diferentes níveis de gastos sociais, tanto na crise financeira como na atual pandemia. Embora seja verdade que o surgimento de uma pandemia roça as falésias sociais de ambas as cidades.

Palabras-chave: Ceuta, Melilla, Risco social, Política social, Crise financeira, Crise Covid-19.



1. Introducción

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla como territorios de España, acceden en 1995 a su régimen de autogobierno, gozando, tanto de autonomía, como de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, no sólo de conformidad con lo establecido en nuestra Carta Magna, sino a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, en los términos establecidos en sus respectivas Leyes Orgánicas¹.

Posteriormente la Ciudad Autónoma de Melilla asumió en 1997 mediante Real Decreto² las distintas competencias sobre organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno por parte de la Administración del Estado. La Ciudad Autónoma de Ceuta asumió dichas competencias en 1999 también mediante Real Decreto³.

Las competencias que se asumen por ambas ciudades son múltiples entre las que cabe destacar las relacionadas con la Asistencia social (Servicios sociales de atención Primaria y Especializados, Protección de Menores, familias numerosas, ejecución de medidas judiciales, violencia de género, mayores, etc.), Sanidad e Higiene o fomento del desarrollo económico. Si bien, dichas competencias comprenden sólo las facultades de administración, inspección y sanción en los términos que establezca la legislación estatal. En definitiva, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla están dotadas de una autonomía superior a cualquier entidad local, aunque inferior a la que establece y reserva nuestra Carta Magna a las comunidades autónomas. Así, ambas ciudades carecen de potestad legislativa, aunque ostentan potestad reglamentaria.

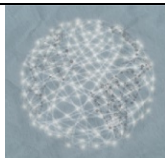
En consecuencia, ambas ciudades dependen en su totalidad de la colaboración y subvención de la administración central, mediante la suscripción de convenios de colaboración, subvenciones nominativas, en diversos ámbitos (empleo, servicios sociales, vivienda, etc.). Todo ello dentro del marco de cooperación establecido en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁴.

¹ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

² Real Decreto 1385/1997, de 29 de agosto

³ Real Decreto 30/1999, de 15 de enero.

⁴ La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, prescribe que “Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán llevar a cabo actuaciones de cooperación con relación a materias que sean competencia del Estado suscribiendo, a tal efecto, los correspondientes convenios de colaboración. Asimismo, ambas ciudades y la Administración



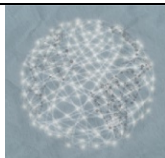
En definitiva, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla —de 19 y 12 km², respectivamente—, son los únicos territorios de la Unión Europea en el continente africano. Siendo sus fronteras una de las más desiguales del mundo superando incluso la diferencia de poder adquisitivo entre la frontera de México y Estados Unidos. Todo ello junto con la gran densidad de población, el reducido territorio del que disponen, así como el continuo trasiego no sólo de ciudadanos marroquíes que pueden acceder a dicha ciudad sino de inmigrantes que acceden a ambas ciudades en situación irregular, provocan numerosos problemas que han ido condicionando sus propios modelos sociales colaborativos. No en vano, los primeros convenios de colaboración entre ambas ciudades y la administración del Estado se encuentran, entre otros, los programas dirigidos a intervenir con familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, los convenios para la atención a menores, planes de lucha contra las drogas o los denominados Planes de Empleo para la lucha contra el paro cronicado.

A pesar de las similitudes geográficas y demográficas, los resultados de esta investigación destacan ciertas peculiaridades en ambas ciudades que conllevan diferentes niveles de riesgo social en algunos ámbitos, así como, distintos modelos de respuesta institucional. No obstante, según los profesionales entrevistados, la pandemia del covid-19 y sus repercusiones han aproximado la situación social de ambas ciudades, encontrándose menores consecuencias en el mercado de trabajo que en la media de España.

2. Objetivos y metodología

Las idiosincrasias de las ciudades autónomas inciden a veces en la invisibilidad en determinadas estadísticas o estudios de corte autonómico, siendo muy escasos los referentes sobre su situación social. Así, apenas se cuenta con estudios que aborden la situación social en estas ciudades. En el caso de Melilla cabe destacar, el realizado con enfoque multidimensional por Rontomé y Cantón (2009); pues otros estudios abarcan solamente ámbitos específicos, como el geográfico (Mayoral, 2003 y 2005), educativo (Sánchez Fernández, 2013), cultural (Marmolejo y Plata, 2018) o jurídico (López

General del Estado podrán celebrar onvenios de colaboración referidos a competencias estatutariamente asumidas en virtud de los respectivos Estatutos de Autonomía



Rodríguez, 2018). Por su lado, Ceuta cuenta con el pionero estudio realizado por la Fundación FOESSA en 1995 (EDIS, 1996); y más recientemente los realizados por los sociólogos Cantón y Rontomé: Cantón, 2001; Cantón y Rontomé, 2007; Rontomé y Cantón, 2015.

Este trabajo pretende llenar en primera instancia esta carencia, aportando una evolución reciente de un amplio grupo de indicadores sociales, combinada con la valoración de los profesionales de la intervención social.

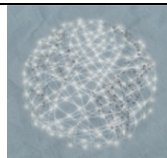
En concreto, para la evolución de 2008-2017 se han analizado indicadores de la situación social en ámbitos diferenciados (ingresos, salud, vivienda, empleo, educación, familia y participación), junto al gasto social en sus tres componentes (sanidad, educación y protección social)⁵. La opinión de los profesionales sobre la situación social y la respuesta institucional se recabó mediante entrevista a un profesional de cada ciudad (CE y ME) llevadas a cabo en junio de 2016; junto a la realización de un grupo de discusión en diciembre de 2017, en el que participaron profesionales de distintas áreas, incluyendo en el texto su opinión, identificada con diferentes siglas: para Ceuta (P1C, P2C, etc.) y para Melilla (P1M; P2M, etc.) tal y como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Perfil laboral de los profesionales de Ceuta y Melilla consultados en 2017 según técnica

Técnica	Perfiles profesionales de Ceuta	Perfiles profesionales de Melilla
Entrevista	CE. Técnico de Asuntos Sociales e Igualdad	ME. Técnico con experiencia en diversas áreas
Grupo de discusión	P1C. Técnico de Empleo del SEPE P2C Técnico de Servicios Sociales Comunitarios P3C. Técnico de proyectos de intervención socio comunitaria P4C. Profesional de estudios socioeconómicos P5C. Técnico de gestión de programas sociales P6C. Técnico de planificación de Servicios Sociales	P1M. Técnico se servicio de empleo (estatal) P2M. Técnico de Servicio de Planificación y Evaluación P3M. Representante de EAPN P4M. Técnico de orientación laboral de sindicato P5M. Técnico de la Consejería de Bienestar Social

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Los resultados de esta primera etapa analizada, evolución de la crisis financiera, proceden de una investigación más amplia donde se realiza un estudio pormenorizado de cada uno de los 19 territorios autonómicos. Véase Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2020). *Riesgo de exclusión y políticas sociales autonómicas en España*. Valencia: Tirant humanidades.



Por otro lado, se ha realizado un análisis reciente sobre las repercusiones del covid-19 y la respuesta institucional de ambas ciudades, realizando tres entrevistas online en cada ciudad, a dos técnicos de servicios sociales y a uno de empleo, cuyos perfiles laborales se identifican de forma diferenciada (CE1,... para Ceuta y ME1,... para Melilla), tal y como se indica en la tabla 2,

Tabla 2. Perfil laboral de los profesionales de Ceuta y Melilla consultados en 2021

Perfiles profesionales de Ceuta	Perfiles profesionales de Melilla
CE1. Trabajador Social Centro de Servicios Sociales	ME1. Trabajador Social Centro de Servicios Sociales
CE2. Técnico de Servicios Sociales	ME2. Trabajador Social de Consejería del Menor
CE3. Técnico empleo SEPE	ME3. Técnico de Empleo de Consejería de Economía

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, para este periodo se realiza un análisis de las únicas estadísticas de 2020 que reflejan las consecuencias del covid, las de empleo de la EPA.

3. Situación social y respuesta institucional en Ceuta y Melilla durante la crisis financiera

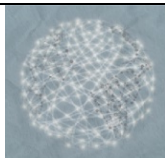
3.1. Evolución de los indicadores de riesgo social y gasto público en Ceuta y Melilla

Como muestra la tabla 3 en 2017 la población de las ciudades de Ceuta y Melilla era similar, ascendiendo a 85.000 y 86.000 habitantes, respectivamente. Asimismo, durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2017 ambos territorios tuvieron un ascenso significativo, siendo algo mayor en Melilla, donde se sitúa en un 2,1% anual.

Tabla 3. Indicadores demográficos en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Población	miles de personas			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	77	85	85	1,6	1,0
Melilla	71	85	86	2,8	2,1
España	46.158	46.771	46.572	0,2	0,1
Población extranjera	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	4,5	5,6	5,6	4,7	2,9
Melilla	10,5	12,7	12,1	3,2	1,5
España	11,1	10,1	9,5	-1,7	-1,8
Población de 65 años o más	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	11,3	10,1	11,5	-0,5	0,1
Melilla	10,4	9,8	10,2	-1,0	-0,3
España	16,4	18,2	19,0	1,7	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Indicadores demográficos básicos y Padrón municipal.



A pesar de ser poblaciones fronterizas, la proporción de población extranjera sigue dos patrones diferenciados: la ciudad autónoma de Ceuta tiene un bajo porcentaje de población extranjera, a pesar de experimentar un crecimiento entre 2008 y 2017 de 2,9%, situándose en este último año en 5,6%; por su lado, la ciudad de Melilla cuenta con una población foránea de 12,1% en 2017, dato mayor que la media de España. No obstante, estas diferencias no las encontramos si analizamos la estructura de la población por edades, ya que, tanto Ceuta como Melilla cuentan con una población muy rejuvenecida, donde el peso de las personas mayores de 65 años se sitúa entre el 11,5% de Ceuta, y el 10,2% en Melilla; porcentajes muy alejados de la media estatal en 2017 del 20%.

Tabla 4. Indicadores de ingresos en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Renta mediana equivalente	€por unidad de consumo			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	11.041	9.492	12.281	-2,5	1,2
Melilla	17.877	13.422	14.843	-4,7	-2,0
España	13.966	13.269	14.203	-0,8	0,2
Tasa de pobreza	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	40,1	44,3	32,5	1,7	-2,3
Melilla	17,7	19,2	26,2	1,4	4,5
España	19,8	22,2	21,6	1,9	1,0
Dificultades para llegar a fin de mes	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	41,1	55,5	41,9	5,1	0,2
Melilla	26,3	31,7	27,9	3,2	0,7
España	31,9	39,1	25,1	3,5	-2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Por otro lado, los niveles de renta difieren entre las dos ciudades (tabla 4). En 2008 Melilla tenía una renta media equivalente superior (17.877€), no solo a la ceutí (13.966€), sino también a la renta media estatal (11.041€). A pesar de que durante el periodo 2008-2017 la renta media melillense experimenta un retroceso y la ceutí un aumento, la distancia entre ambas sigue siendo favorable a Melilla. Estos datos sobre la renta están estrechamente relacionados con los otros dos indicadores contemplados: la tasa de pobreza y las dificultades para llegar a final de mes, que son más elevadas en la ciudad autónoma de Ceuta.

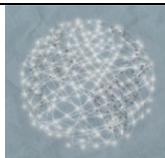
Tabla 5. Indicadores de trabajo en Ceuta, Melilla y España, varios años

Tasa de paro	% población activa			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	17,4	31,9	22,5	10,6	2,9

Rev.Lat.Soc. Vol. 11(1) (2021) pp. 1-29

ISSN-e 2253-6469

DOI:<https://doi.org/10.17979/relaso.2021.11.1.8558>



Melilla	20,0	28,4	27,6	6,0	3,6
España	11,3	24,4	17,2	13,8	4,8
Asalariados con contrato temporal	% asalariados			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	35,2	13,5	19,4	-14,8	-6,4
Melilla	33,4	20,2	27,3	-8,0	-2,2
España	29,1	24,0	26,7	-3,2	-1,0
Viviendo en hogares con baja intensidad laboral	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	22,5	26,2	30,6	2,6	3,5
Melilla	6,0	18,0	13,9	20,1	9,8
España	6,6	17,1	12,8	17,2	7,6

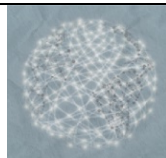
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de población activa, Encuesta de estructura salarial y Encuesta de condiciones de vida.

En la tabla 5 se incluyen los resultados para tres indicadores del ámbito laboral. El primero de ellos hace referencia a la tasa de paro, que durante el periodo 2008-2017 y en los tres territorios analizados, experimenta una subida sustancial. Sin embargo, en 2017 es la ciudad de Melilla la que tiene un desempleo más elevado (27,6%) seguida por Ceuta (22,5%), alejándose de la media estatal en 10 y 6 puntos, respectivamente. Respecto a la temporalidad, incide en mayor medida en las ciudades autónomas en 2008, aunque con tendencia al descenso, mucho mayor en Ceuta, que en 2017 presenta menores resultados que la media estatal y que Melilla. Por último, el porcentaje de población que reside en hogares con baja intensidad laboral distancia a las ciudades en todo el periodo, manteniéndose en 2017 las cifras de Melilla (13,9%) y España (12,8%) muy cercanas, mientras Ceuta presenta una peor situación (30,6%).

La educación es un factor de protección contra la exclusión social (Hernández Pedreño, 2010) que sin duda explica ciertos indicadores de las ciudades autónomas. La tabla 6 muestra que durante la crisis financiera se ha reducido el porcentaje de adultos que no tienen la educación secundaria completa. Sin embargo, la realidad educativa de las dos ciudades continúa en 2017 siendo peor a la media nacional, especialmente en Ceuta, donde cerca del 54% de la población no ha terminado estudios secundarios.

Tabla 6. Indicadores de educación en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Adultos 25-64 años sin completar secundaria	% población 25-64 años			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	57,5	55,7	53,8	-0,5	-0,7
Melilla	55,4	47,1	46,7	-2,7	-1,9
España	48,9	43,4	40,9	-2,0	-2,0
	% población 18-24 años			TMAA (%)	



Tasa de abandono educativo temprano	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	42,7	29,5	20,1	-6,0	-8,0
Melilla	35,5	19,6	27,5	-9,4	-2,8
España	31,7	21,9	18,3	-6,0	-5,9
Jóvenes que ni estudian ni trabajan	% población 18-24 años			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	31,0	29,2	19,9	-1,0	-4,8
Melilla	22,9	23,2	34,4	0,2	4,6
España	16,7	22,1	17,1	4,8	0,3

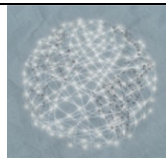
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, Regional education statistics.

Asimismo, la tasa de abandono educativo temprano entre los jóvenes de 18 a 24 años se reduce en ambas ciudades. En 2008 Ceuta y Melilla tenían una distancia de 12 puntos 42,7% y 35,5%, respectivamente, mientras en 2017 experimentan una bajada drástica en este indicador, reduciendo su distancia a 7,4 puntos. A pesar de ello, ambas ciudades siguen teniendo unas tasas elevadas respecto a media estatal de 18,3%. Dentro de esta misma población, la tasa de NINIS en el territorio español retorna a 2017 a niveles de 2008, sobre 17%, observando pautas diferenciadas en Ceuta, donde desciende de 31% a 19,9% y en Melilla, que presenta un aumento del 4,6% anual, alcanzando el 34,4% en 2017.

En cuanto a la situación residencial en ambas ciudades autónomas se presenta como un problema grave para una proporción amplia de población. En 2017 un 14,7% de la población de Melilla residía en hogares con carencias estructurales, cifra que se multiplicaba por más del doble en el caso de Ceuta (37,5%) a pesar de que este porcentaje ha disminuido en los últimos años a un ritmo medio anual -1,7% está lejos de una convergencia entre ambos territorios (tabla 7).

Tabla 7. Indicadores de vivienda en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Problemas estructurales en la vivienda	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	43,7	33,0	37,5	-4,6	-1,7
Melilla	18,4	23,7	14,7	4,3	-2,5
España	16,8	17,1	11,5	0,3	-4,1
Falta de espacio en la vivienda	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	26,6	29,0	17,9	1,5	-4,3
Melilla	15,0	12,8	21,4	-2,6	4,0
España	5,6	5,3	5,1	-0,9	-1,0
Delincuencia en el entorno de la vivienda	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	7,4	32,9	15,8	28,2	8,8



Melilla	25,2	31,7	12,7	3,9	-7,3
España	14,9	11,7	8,9	-3,9	-5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

La configuración geográfica de estas dos ciudades autónomas hace que uno de los problemas más acuciantes sea la falta de espacio en la vivienda. En consecuencia, Melilla y Ceuta, arrojan los valores más elevados para este indicador. La delincuencia en el entorno de la vivienda siempre se ha mantenido en cifras elevadas respecto a España, en el caso de Melilla con mayor intensidad. No obstante, entre 2014-17 ha experimentado una mejoría considerable en esta ciudad. No es así el caso de Ceuta, donde duplicó su porcentaje entre 2008-2017, aumentando de 8,8% a 15,8%.

Tabla 8. Indicadores de salud en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Estado percibido de salud malo o muy malo	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	7,9	5,7	5,0	-5,3	-5,0
Melilla	7,2	5,1	7,8	-5,6	0,9
España	7,9	8,2	6,5	0,6	-2,1
Morbilidad crónica	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	33,0	34,5	21,5	0,7	-4,6
Melilla	27,7	42,9	16,1	7,6	-5,9
España	29,7	29,6	28,6	-0,1	-0,4
Gravemente limitado en la actividad diaria	% población			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	5,0	3,3	5,1	-6,7	0,2
Melilla	2,8	3,3	5,8	2,8	8,4
España	5,4	5,4	4,0	0,0	-3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Los indicadores sobre la dimensión salud se recogen en la tabla 8. En relación al estado de salud percibido, en 2008 las cifras de Ceuta, Melilla y España eran similares. Al final del periodo, 2017, experimentaron una reducción en Ceuta y España, no así en Melilla, que vio aumentado su mal estado de salud percibido hasta el 7,8%. La morbilidad crónica disminuyó en las dos ciudades, especialmente en Melilla alcanzando el 16,1% en 2017, este fenómeno está asociado a su mayor juventud demográfica. Por su parte, el porcentaje de la población de Melilla que afirma estar gravemente limitado para la actividad diaria aumentó de un 2,8% en 2008 a un 5,8% en 2007, igualando las cifras de este indicador con las de Ceuta y España.

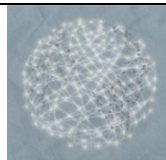
Tabla 9. Gasto social y sus componentes en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Sanidad	€por habitante	TMAA (%)
---------	----------------	----------

Rev.Lat.Soc. Vol. 11(1) (2021) pp. 1-29

ISSN-e 2253-6469

DOI:<https://doi.org/10.17979/relaso.2021.11.1.8558>



	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	1.200	1.230	1.404	0,4	1,8
Melilla	1.221	1.103	1.232	-1,7	0,1
Total autonomías	1.223	1.143	1.263	-1,1	0,4
Educación	€por habitante			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	1.078	901	971	-2,9	-1,2
Melilla	1.110	878	910	-3,8	-2,2
Total autonomías	832	744	820	-1,8	-0,2
Protección y promoción social	€por habitante			TMAA (%)	
	2008	2014	2017	2008-14	2008-17
Ceuta	528	467	487	-2,0	-0,9
Melilla	461	556	648	3,2	3,9
Total autonomías	395	334	411	-2,8	0,4

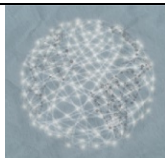
Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Datos consolidados definitivos del Presupuesto de las Comunidades Autónomas e INE, Cifras de población.

La tabla 9 recoge la evolución de las tres componentes del gasto social (Sanidad, Educación y Protección y Promoción social), expresados en euros por habitante. Durante el período indicado (2008-2017) el gasto en sanidad ha sido análogo al presupuesto estatal, destacando el nivel más elevado en Ceuta para 2017 respecto a los otros dos territorios nacional y de Melilla. Por otra parte, es reseñable el incremento entre 2008-2017 del 3,9% del gasto de Protección y Promoción social experimentado por Melilla, frente al 0,4% del total nacional, al tiempo que este gasto desciende en Ceuta. Aún así, ambas ciudades superan la media española (411€Hbte.) de 2017

3.2. Opinión de los profesionales sobre la crisis financiera

Los profesionales entrevistados, o que participaron en los grupos de discusión en ambas ciudades coinciden en reconocer la centralización en el Estado de numerosas competencias y la falta de las mismas en ambas ciudades autónomas.

Las ciudades autónomas carecen de competencias legislativas y tampoco tiene transferidas todas las competencias. Entonces, algunas dependen del Estado y otras de la Ciudad Autónoma. [...] La administración Central ostenta las competencias de: educación, sanidad, empleo, Seguridad Social, IMSERSO, pensiones etc. En cuanto a sanidad, educación, servicios básicos...estoy absolutamente de acuerdo en que dependamos de un sistema centralizado (EC, Técnico de Asuntos Sociales e Igualdad). Algunos expertos consultados indican que existe una clara falta de voluntad política a la hora de ampliar el nivel competencial y su desarrollo autonómico en ambas ciudades, lo que provoca una dependencia, tanto económica, como jurídica del Estado Central.



La situación de Melilla como Ciudad Autónoma y, a su vez, ayuntamiento dan a esta ciudad un carácter administrativo excepcional. El presupuesto en su mayoría viene de Madrid, por cofinanciación... la Ciudad de Melilla no dispone de los recursos suficientes para poder atender a las personas en situación de riesgo social (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Creo que en torno al 30% del presupuesto de la ciudad autónoma es aportación del Estado. El Estado nos subvenciona a nosotros... y nosotros a su vez subvencionamos a otras entidades (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

En el ámbito del también coinciden los expertos consultados en señalar el relevante papel del Tercer Sector en ambas Ciudades Autónomas, debido a su mayor flexibilidad de actuación, que posibilita atender aquellas situaciones sobrevenidas o de emergencia.

Para el tema asistencial, me refiero a alimento, luz, agua... Tenemos un convenio con ellas (ONG), que representa una cantidad económica importante para que presten ese tipo de servicios, para que la atención sea más ágil. Porque desde la Administración las ayudas económicas y las prestaciones económicas entran dentro de la Ley de Subvenciones, lo cual, se exigen muchos requisitos (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

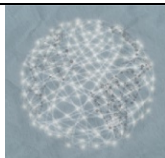
La labor del Tercer Sector es complementaria, las ONG intentan llegar a donde no llega la Administración (P1M, Técnico de servicio de empleo).

Entre las debilidades institucionales de la intervención en los modelos de ambas ciudades los técnicos manifiestan la existencia de una *cultura del subsidio* entre la población de usuarios de los servicios sociales. Sin duda, la economía sumergida, los bajos salarios de los trabajadores o la precariedad laboral, sumada al elevado número de convivientes en muchos hogares son factores que generan dinámicas de dependencia y cronicidad en los usuarios de servicios sociales, produciéndose una transmisión intergeneracional de la pobreza.

Familias que sus abuelos están agarrados a sus hijos, a sus padres y a ellos. Familias enteras donde el subsidio es el único ingreso. Donde la dependencia va pasando de generación en generación (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

Creo que debería haber otros incentivos al trabajo, la brecha es muy pequeña entre salario y prestación (Renta de Inserción Social) (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

Entonces también sabemos que hay trabajadores que son pobres. Un sueldo de 620€ para una familia de 8 o 9 miembros es poco dinero. Hay personas que tienen ayuda de la Administración pero que es insuficiente. Familias que tienen 420€, y son también usuarios de las ONG (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).



Debido a la inexistencia de tejido industrial en ambas Ciudades, el mercado de trabajo ofrece muy pocas oportunidades de empleabilidad. Todo ello sumado a la creciente población joven con la baja cualificación y formación profesional, convierten el fenómeno del desempleo en un problema estructural y endémico que padecen ambas ciudades desde hace años encabezando los rankings nacionales.

El desempleo en Ceuta es un problema estructural y crónico [...] porque la ciudad no tiene recursos propios ni un sistema económico que dé salida a la población. Por otro lado, tenemos el porcentaje de población joven más alto de España, después de Melilla, esto es un elemento importante. Cada año hay una cohorte de chavales y de chicas que se intentan incorporar al mercado laboral que no tiene salida (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

En los planes de empleo mucha gente si no va a sacar nada a cambio no se esfuerza en hacer un curso, porque no lo ve como una mejora, o de acceso al mercado laboral. Su actitud es “si me pagas voy” (P1M, Técnico de servicio de empleo).

La tasa de paro juvenil es muy elevada en Ceuta, de las más elevadas en España de hecho. Muchos, el 80% pueden tener, como mucho, lo básico (PIC, Técnico del SEPE).

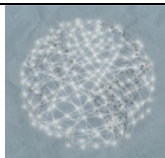
En cuanto a la vivienda, teniendo en cuenta el reducido espacio civil del que disponen ambas ciudades los técnicos indican que la escasez de suelo y la presión migratoria, han elevado el precio de la vivienda hasta extremos que hacen inaccesible la misma para una gran parte de la población de ambas ciudades. Estos factores han generado problemas de hacinamiento en los hogares y situaciones de ocupación irregular de espacios públicos.

Ceuta tiene un problema con el suelo muy importante, porque el terreno está muy limitado, hay mucho suelo militar. Tampoco está permutado por la ciudad, entonces los pisos son muy caros (P3C, Técnico de proyectos de intervención socio comunitaria).

Hay muchas viviendas en malas condiciones y también hay un mayor hacinamiento. Porque son familias extensas, grandes (P4C, Profesional de estudios socioeconómicos/ Profesor asociado de UNED).

No son propietarios del suelo (los residentes en viviendas de construcción ilícita). Son propietarios de la construcción (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

En el ámbito de la salud, además de no tener las competencias (son asumidas por el Estado) los técnicos consultados de las dos ciudades autónomas, coinciden en afirmar la falta de adecuación de las infraestructuras sanitarias a la población actual de ambos territorios. Las carencias en las infraestructuras sanitarias afectan especialmente a aquellos residentes con enfermedades mentales.



El hospital comarcal de Melilla tiene una capacidad de menos de 150 camas para una población de 60.000 habitantes y en cambio (y pese a la escasez de personal) se atiende a una población de más de 250.000 personas, ya que se atiende a la población marroquí colindante con la Ciudad de Melilla, que cruzan la frontera para recibir una asistencia sanitaria digna (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Hay un punto flaco: los enfermos de salud mental. Sí, personas que se ven en el hospital, que no tienen familia... enfermos mentales, personas mayores que están solas... (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

En el caso de la educación (cuyas competencias exclusivas pertenecen al Estado) los técnicos también señalan importantes carencias en las infraestructuras educativas con respecto al resto del Estado, afectando fundamentalmente a la elevada ratio de alumnos por aula. También coinciden en las consecuencias que estas carencias tienen en los resultados educativos de los alumnos de ambas ciudades, con importantes tasas de fracaso y abandono educativo.

Debemos reconocer que también tenemos las ratios por grupos más altas de España, en torno a 32 alumnos en secundaria. En primaria también están teniendo cantidad de problemas para la escolarización de los niños (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

En educación obligatoria podemos andar sobre el 40% largo, hay un abandono escolar tremendo. Esos niños cuando se hacen jóvenes no encuentran trabajo en ningún sitio, ahora para cualquier cosa te piden los estudios obligatorios (PIC, Jefe de Sección del SEPE).

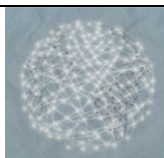
La tasa de fracaso escolar en la ciudad de Melilla se encuentra a mucha distancia de la media nacional. Con mayor incidencia entre la población extranjera (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Es fundamental educar. Invertir en educación. Invertir en que sepan hablar. Porque en casa los niños hablan con sus madres en idioma materno, y eso produce fracaso escolar (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

Por último, los técnicos de las dos ciudades destacan que los servicios sociales se han visto desbordados por la sobrecarga de trabajo que ha provocado la llegada de población extranjera vulnerable en los últimos años.

Les comento que el año pasado, desde noviembre del 2015 hasta ahora, hemos tenido cerca de 18.000 citas. A parte de mucha gente que llega, que acceden a los servicios sin cita previa, porque son urgencias, etc. (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

Aquí tenemos un problema con los menores no acompañados que vienen de Marruecos, hay 500 en 12km y en todo Madrid 300. Los servicios para menores están especializados en temas de adopciones, acogimientos y centros de menores, pero los MENAS solo buscan cruzar el Estrecho (P4M, Técnico de orientación laboral de sindicato).



Hay muchas trabas administrativas en cuanto a temas de empadronamiento y para cumplir los requisitos que se exigen para poder acceder a prestaciones sociales y ayudas. (P3M, Representante de EAPN).

4. Repercusiones sociales de la pandemia y respuesta institucional en Ceuta y Melilla

4.1. Evolución del mercado de trabajo en Ceuta y Melilla tras el covid-19

Las singularidades de Ceuta y Melilla en cuanto a situación geográfica y demográfica determinan en gran medida su actividad económica, en la que apenas tienen representación la agricultura, la construcción o la industria. Estas peculiaridades comportan una estructura ocupacional particular que, según las estadísticas de la EPA de 2019 y 2020, ha permitido afrontar con menor impacto laboral la pandemia del covid-19 respecto a la media de España (tablas 10 y 11).

Tabla 10. Ocupados por sectores económicos en Ceuta, Melilla y España, 4T (2019-2020), miles

	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Ceuta	28,0	27,1	0,1	..	0,4	1,3	0,8	0,7	26,6	25,0
Melilla	26,9	31,3	..	0,0	0,5	0,4	1,5	1,2	24,8	29,7
España	19.966,9	19.344,3	793,9	782,1	2.763,7	2.693,6	1.283,9	1.280,2	15.125,4	14.588,3

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

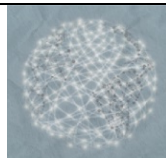
Como muestran las tablas 10 y 11 desde el cuarto trimestre de 2019 al homónimo de 2020, en España se han perdido más de 600 mil puestos de trabajo, con una variación negativa de 3,1%. Este impacto ha sido similar proporcionalmente en Ceuta, con una tasa de 3,2%. Sin embargo, en Melilla, la evolución del empleo en este periodo es positiva, aumentando de 26.900 a 31.300 personas ocupadas, creciendo un 16,4%.

Cuadro 11. Ocupados por sectores económicos en Ceuta, Melilla y España. Variación en términos absolutos y relativos, 4T (2019 y 2020),

	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)
Ceuta	-0,9	-3,2	-	-	0,9	225,0	-0,1	-12,5	-1,6	-6,0
Melilla	4,4	16,4	-	-	-0,1	-20,0	-0,3	-20,0	4,9	19,8
España	-622,6	-3,1	-11,8	-1,5	-70,1	-2,5	-3,7	-0,3	-537,1	-3,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

El análisis por sectores permite observar el comportamiento alcista en Ceuta de la actividad industrial en este año de análisis, probablemente vinculado a la producción de materiales sanitarios (mascarillas) u otros demandados durante la pandemia, siendo la tendencia al descenso en servicios y construcción. En Melilla, la reestructuración



ocupacional postcovid-19 es diferente, ya que el peso de los sectores industria y construcción se reduce levemente, al tiempo que aumentan claramente los efectivos en el sector servicios, con una tasa del 19%, equivalente a casi 5.000 personas (tablas 10 y 11). Probablemente, esta mayor ocupación en el sector servicios se deba a contratación pública de profesionales sanitarios o de áreas auxiliares, para dar respuesta a las emergencias de la pandemia.

Tabla 12. Parados por sectores económicos en Ceuta, Melilla y España, 4T (2019-2020), miles

	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios		Parados primer empleo y larga duración	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Ceuta	10,8	9,9	-	-	0,3	0,1	0,6	..	3,1	2,1	6,8	7,7
Melilla	9,8	9,8	-	0,2	0,1	0,1	2,5	2,8	7,2	6,7
España	3.191,9	3.719,8	184,0	184,5	161,4	193,3	145,5	153,4	1.168,7	1.448,2	1.532,3	1.740,4

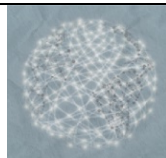
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

Las tendencias vistas en la ocupación influyen en la nueva estructura del paro. En España, durante este año de pandemia analizado, el número de parados ha aumentado en algo más de medio millón de personas, suponiendo un incremento del 16,5%. Como se ofrece en las tablas 12 y 13, en las dos ciudades autónomas el número de parados se reduce en Ceuta y se mantiene casi igual en Melilla.

Al considerar los sectores ocupacionales, se comprueba que de nuevo el sector servicios asume el peso del cambio durante el año de análisis. En España el mayor impacto en el desempleo se concentra en el sector servicios, donde se supera el medio millón de parados. Esta tendencia es seguida por Melilla, en donde la población parada en servicios aumenta un 12%. Por su lado, Ceuta presenta una evolución contraria, pues en el cuarto trimestre de 2020 tiene menor número de parados que en 2019, un 8,3% menos, sobre todo por la reducción habida en el sector servicios.

Tabla 13. Parados por sectores económicos en Ceuta, Melilla y España, 4T (2019-2020). Variación en términos absolutos y relativos

	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios		Parados primer empleo y larga duración	
	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)	VA (miles)	VR (%)
Ceuta	-0,9	-8,3	-	-	-0,2	-66,7	-	-	-1,0	-32,3	0,9	13,2
Melilla	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	0,3	12,0	-0,5	-6,9
España	527,9	16,5	0,5	0,3	31,9	19,8	7,9	5,4	279,5	23,9	208,1	13,6



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

La evolución tras la pandemia del volumen de ocupación y de desempleo se refleja también en las tasas de paro. Como se vio en el apartado anterior, durante la crisis financiera ambas ciudades autónomas presentaban tasas de desempleo muy superiores a la media nacional. No obstante, tras la aparición de la pandemia, estas distancias se van a acortar, ya que ambas ciudades reducen sus tasas de desempleo, mientras la media española la aumenta (tablas 14 y 15).

Tabla 14. Tasas de paro según sexo en Ceuta, Melilla y España (%) 4T (2019 y 2020)

	Total			Hombres			Mujeres		
	2019	2020	VA (p.p.)	2019	2020	VA (p.p.)	2019	2020	VA (p.p.)
Ceuta	27,6	26,7	-0,8	25,3	23,8	-1,5	31,0	30,4	-0,6
Melilla	26,8	23,8	-3,0	21,3	20,2	-1,1	33,2	28,3	-4,9
España	13,8	16,1	2,4	12,2	14,2	1,9	15,6	18,3	2,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

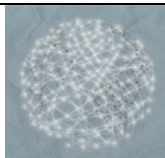
Como muestra la tabla 14, mientras en España globalmente aumenta la tasa de paro (un 2,4%), en las dos ciudades se reduce. Además, a nivel nacional la tasa de paro aumenta en mayor medida en la población femenina (2,8%) que en la masculina (1,9%). En consonancia con la mayor ocupación que vimos tras la pandemia en Melilla, sus tasas de paro se reducirán en mayor medida (-3%) que las de Ceuta (-0,8%), globalmente y para ambos sexos, aunque con diferentes niveles. La brecha de género en las tasas de paro se mantiene a nivel nacional y en ambas ciudades, siendo mayores en Melilla; aunque en esta ciudad se reduce en mayor medida la tasa de paro femenina (4,9%), lo que redonda en una menor brecha según sexo en 2020.

Tabla 15. Tasas de paro según nacionalidad en Ceuta, Melilla y España (%) 4T (2019 y 2020)

	Total			Española			Extranjera		
	2019	2020	VA (p.p.)	2019	2020	VA (p.p.)	2019	2020	VA (p.p.)
Ceuta	27,6	26,7	-0,8	26,6	25,9	-0,7	59,3	39,7	-19,6
Melilla	26,8	23,8	-3,0	24,5	21,9	-2,7	43,9	42,6	-1,3
España	13,8	16,1	2,4	12,8	14,5	1,6	20,0	26,6	6,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

Los efectos de la pandemia en España son de mayor calado en la población extranjera, aumentando sus tasas de paro un 6,6%, muy superior al de los españoles, que se sitúa en



1,6% (tabla 15). De nuevo el comportamiento en las ciudades es disonante, pues en ambas el paro se reduce y en mayor medida en la población extranjera, si bien es cierto que estos mantienen aún elevadas tasas de desempleo, en torno al 40% en 2020 en ambas ciudades, tras la reducción del dato de Ceuta.

Tabla 16. Hogares con todos sus miembros activos en paro en Ceuta, Melilla y España (%) 4T (2019 y 2020)

	2019	2020	VA (p.p.)	VR (%)
Ceuta	18,5	14,0	-4,5	-24,3
Melilla	14,7	9,8	-4,9	-33,3
España	7,5	8,9	1,4	18,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

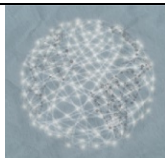
La tabla 16 nos proporciona información sobre la intensidad laboral de los hogares y la repercusión de la pandemia. Acorde con las mayores tasas de paro de las dos ciudades, en ellas encontramos mayor porcentaje de hogares donde todos sus miembros están parados. Como en los indicadores anteriores, las tendencias son diferentes entre el dato nacional y el de las ciudades autónomas. En España aumenta esta situación hasta el 8,9%, mientras en Ceuta y Melilla se reduce, destacando el valor final de Melilla en 2020 (9,8%) muy próximo al nacional, mientras Ceuta solo lo reduce hasta el 14%.

En suma, Ceuta y Melilla presentan unas repercusiones laborales a consecuencia de la pandemia que difieren del resto de autonomías, al menos de la medida nacional, siendo en general menores las consecuencias en la destrucción de empleo, si bien es cierto que ambas ciudades partían de una situación de mayor desventaja laboral, acercándose a los datos nacionales en varios de los indicadores laborales analizados.

4.2. Repercusiones sociales del covid-19 según los profesionales

La opinión de los tres profesionales entrevistados en cada ciudad se utilizó para valorar las repercusiones sociales de la pandemia. Esta información se ha estructurado en tres apartados: los ámbitos más afectados, los grupos con peores consecuencias sociales y la respuesta institucional.

En cuanto a *los ámbitos de mayor impacto*, en ambas ciudades los profesionales consultados coinciden en señalar que la pandemia ha venido a agravar la difícil situación que vivían muchos hogares en Ceuta y Melilla. Antes incluso de aparecer la crisis sanitaria, las dos ciudades ya encabezaban los peores indicadores de renta, desempleo,



fracaso escolar, pobreza y exclusión. Asimismo, indican que la pandemia ha agudizado las desigualdades sociales existentes y ha puesto de manifiesto la dificultad del sistema de protección social de enfrentar situaciones de extrema necesidad.

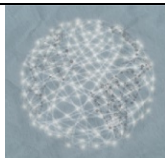
La pandemia ha venido a agudizar y visibilizar aún más las desigualdades económicas, sociales y educativas existentes en la ciudad (CE2, Técnico de Servicios Sociales).

La crisis desatada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la debilidad del Sistema de Servicios Sociales de la Ciudad, especialmente los destinados a todos los colectivos que se encuentran en riesgo de exclusión social (ME1, Trabajador Social de Consejería del Menor).

Un efecto colateral que ha tenido la pandemia en las dos ciudades ha sido el cierre de los pasos fronterizos. El impacto de la clausura de las fronteras del Tarajal y la de Beni Enzar es claro en los ámbitos del empleo, en los servicios públicos fundamentales, en la economía o en las propias relaciones sociales y familiares habituales; poniendo de manifiesto la interdependencia de ambas ciudades con su entorno más cercano. En Ceuta se estima que, el número de empleadas de hogar transfronterizas que han perdido su empleo y han dejado de cotizar a la seguridad social en el último año, son algo más de 1.400 mujeres, una reducción casi del 70%. En la ciudad de Melilla, la falta de mano de obra transfronteriza se ha dejado notar especialmente en el sector de la construcción.

Con la construcción un elevado porcentaje de sus trabajadores se desplazaban a la ciudad para trabajar desde poblaciones cercanas, con la condición de transfronterizos. Tras el cierre, fueron muchos los que quedaron “atrapados” al otro lado de la frontera a la espera de una reapertura [...], mientras Melilla quedó desprovista de mano de obra cualificada de un día para otro, llevando a muchas empresas a temer por la viabilidad de los proyectos iniciados (ME3, Técnico de Empleo, Consejería de Economía).

La economía de un gran número de familias de ambas ciudades también se ha visto muy mermada por el cierre fronterizo. El comercio transfronterizo ha sido un fenómeno tradicional en ambas ciudades y ha ayudado a mantener la economía de muchas familias residentes en Ceuta y Melilla. Sin embargo, el cierre de ambas fronteras ha sumido a estas familias en situaciones económicas extremas, impidiendo hacer frente a los gastos de servicios y suministros básicos del hogar. Según datos de la consejería de servicios sociales de la ciudad de Ceuta se han distribuido más 6.100 ayudas directas extraordinarias por causa del Covid-19.



Las consecuencias se pueden considerar de "catastróficas". Había bastante movimiento de mercancía, lo que permitía que muchos comercios de Melilla vivieran dignamente, manteniendo puestos de trabajo, y dando vida a Melilla. Pero con el cierre de la aduana comercial se produjo el caos en los transportes (ME3, Técnico de Empleo, Consejería de Economía).

En Ceuta, son muchas las familias que no pueden hacer frente a los gastos que le supone su vivienda, el mantenimiento de cargas por hipotecas, alquileres, bienes de primera necesidad, material para la educación de sus hijos... y así sucesivamente. Muchos van a precisar de apoyos y otros que con la suspensión laboral y caída de la actividad profesional no van a recuperarse, porque muchos empleos van a dejar de existir (CE1, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

La crisis sanitaria trajo consigo el cierre de comercios y establecimientos en ambas ciudades y, por tanto, un aumento de la destrucción de empleo. En Ceuta un técnico de empleo entrevistado estima que, en un primer momento, unos 3.300 trabajadores llegaron a cobrar prestaciones por la suspensión temporal de sus contratos, aunque después su número se ha ido reduciendo.

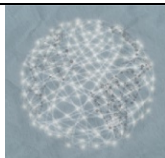
El empleo en esta ciudad se vio afectado de manera significativa. Con posterioridad, el aumento de desempleados no es significativo, en relación al Covid-19, puesto que los contratos no se extinguieron, sino que en virtud de los expedientes de regulación de empleo se suspendieron (CE3. Técnico de Empleo SEPE).

Los efectos sobre el empleo en una de las ciudades con mayores tasas de paro se van a ver afectados en los próximos meses, pues el número de ERTES como consecuencia de los efectos laborales del COVID-19 afecta a una parte importante del tejido empresarial y, por tanto, está afectando a trabajadores y a sus familias (ME3. Técnico de Empleo de Consejería de Economía).

El cierre fronterizo también puso a prueba unos recursos de protección social a veces muy limitados. La primera declaración del estado de alarma, supuso un importante esfuerzo asistencial, no solo, por parte de todos los servicios municipales implicados como menores, servicios sociales o vivienda, si no, por distintas entidades sociales locales, que colaboraron en la emergencia social que sobrevino a mediados de marzo del año pasado.

Muchos individuos y familias que vivían a caballo entre Ceuta y Marruecos se quedaron atrapadas en la ciudad. La obligación de confinar tanto a inmigrantes irregulares, transfronterizos y menores no acompañados desbordó absolutamente todas las previsiones (CE2. Técnico de Servicios Sociales).

Estos grupos con la pandemia su situación se ha tornado crítica, teniendo que ser alojados en la Plaza de Toros de la Ciudad, puesto que no hay recursos residenciales para este volumen (ME1.Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).



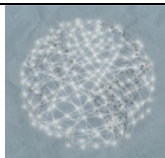
Las restricciones, además de evidenciar los escasos recursos de los sistemas de protección social, evidenciaron en el caso de Melilla, la incapacidad de algunas normas de servicios sociales para poder abordar la situación de determinados colectivos durante la emergencia. Uno de los factores que señala el técnico de servicios sociales de la ciudad, que más limita el acceso al sistema de protección social, es el tiempo previo de residencia en Melilla. En Ceuta, la obligación de residir de forma efectiva y continuada en el municipio, para acceder a las distintas prestaciones económicas que ofrece la ciudad, está entre 1 y 2 años, mientras que en Melilla el tiempo es de 5 años.

Para poder acceder a cualquier tipo de ayuda hay que estar empadronado y tener residencia efectiva de cinco años. Provocando un círculo perverso del cual es muy difícil salir o entrar. Aparecen nuevos demandantes y grupos muy vulnerables a los que los Servicios Sociales no dan respuesta alguna ni pueden atender en base al Reglamento tan restrictivo (ME1, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

Otro impacto que ha tenido la pandemia, especialmente en Ceuta, es que ha hecho emerger importantes desigualdades educativas en la ciudad. La “brecha digital” existente en la ciudad se ha manifestado especialmente entre los centros educativos del centro de la ciudad y los de la periferia. Según un técnico de servicios sociales entrevistado en Ceuta, durante el curso 2019-20 algo más de 7.500 alumnos matriculados en la ciudad, no disponían de ningún dispositivo electrónico, ni de conexión a internet en su hogar para poder seguir sus clases de forma telemática.

La pandemia también ha permitido visualizar la enorme brecha digital existente entre los centros educativos de la ciudad. Con el cierre de los colegios e institutos y el desarrollo de actividades lectivas no presenciales, se ha podido conocer que el 37% de los alumnos en el curso 19-20 no disponía de ordenador ni de conexión a internet en su hogar (CE2, Técnico de Servicios Sociales).

Respecto al perfil de los *grupos sociales afectados por la pandemia* es muy similar en las dos ciudades. Los expertos entrevistados en ambas ciudades coinciden en identificar dos grupos claramente: los residentes (familias usuarias de servicios sociales, desempleados, trabajadores con bajo sueldo, mujeres y estudiantes en centros de la periferia) y los no residentes (extranjeros en situación irregular, transfronterizos, menores extranjeros no



acompañados o ex tutelados). En el caso de Melilla se añade un grupo más: los denominados MENAS.

Las familias usuarias de los Servicios Sociales con la pandemia su situación social y económica se ha agravado aún más. También, las familias que con motivo del cierre de la frontera y cuyos ahorros se han gastado y vivían en situación irregular, han empezado a aflorar para su atención sin posibilidad alguna de recurso [...] no pueden ser acogidos en el CETI, y al no tener documentación ni empadronamiento tampoco pueden acceder a las ayudas de la Ciudad. Además, más de 300 jóvenes ex tutelados mayores de edad, tampoco tienen ningún tipo de recurso ni asistencia por parte de la ciudad generando una importante bolsa de marginación y pobreza. (ME2, Trabajador Social de la Consejería del Menor)

En Ceuta los perfiles son muy parecidos a los de Melilla, aunque con algunas especificidades propias como ha sido la incidencia en los estudiantes “desconectados” y en las mujeres más jóvenes. La pandemia ha dejado al descubierto muchas de las carencias que tiene la ciudad y una de ellas es la brecha digital, algo que ha provocado un importante perjuicio a muchos alumnos de Ceuta que no han contado con los medios necesarios para poder continuar con su formación académica, especialmente en el tiempo de confinamiento.

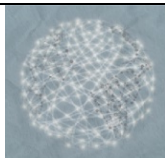
En Educación Infantil (30%), Primaria (36,3%), Secundaria (37,7%), Bachillerato y Formación Profesional (51,6%), y Educación Especial (38,4%) están afectados de una u otra manera por la ‘brecha digital’, sobre todo en los colegios e IES de la periferia. (CE2, Técnico de Servicios Sociales).

El grupo de mujeres jóvenes menores de 25 años en Ceuta, es otro de los más afectados por la crisis sanitaria en el ámbito del empleo.

En cuanto a colectivos, el de mujeres es el más afectado, habiéndose incrementado en 894 el número de desempleadas con referencia a los datos del año anterior. De ellas el mayor incremento se produce en las menores de 25 años (CE3, Técnico de Empleo, SEPE).

El otro gran grupo de afectados en ambas ciudades son los usuarios de los servicios sociales. Dentro de estos, las familias usuarias habituales de servicios sociales y las nuevas familias demandantes de protección social.

Nuestros usuarios habituales y otros menos frecuentes, que trabajaban en economía sumergida y que precisaban de un apoyo puntual, ahora lo precisan de manera más continua y completa. Además, han aparecido nuevos demandantes, es decir nos encontramos con otros perfiles distintos (CE1, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).



La situación geográfica de las dos únicas ciudades españolas en el continente africano, también ha permitido una mayor presencia de ciudadanos marroquíes en su territorio. Por tanto, con la declaración del estado de alarma y el confinamiento general, se tuvo que alojar y mantener a un gran número de extranjeros en distintos establecimientos e instalaciones como, pabellones deportivos, el antiguo hospital, en naves industriales y hasta en una plaza de toros.

En el momento del confinamiento se acogieron a todas aquellas personas marroquíes, que se quedaron en Ceuta (entre 600 y 700 personas), instalándolos en un pabellón municipal y cubriéndoles en todas las demandas (comida, ropa, salud, seguridad...) para que pudieran cumplir con la ley en cuanto al confinamiento. Lo mismo sucedió con los MENAS (CEI, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

Por último, la respuesta institucional de las autoridades de las ciudades, se materializa en tres modalidades: como medidas nuevas (generales o específicas) o como modificación de las existentes.

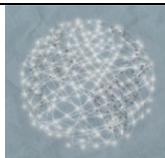
Respecto a las medidas generales o integrales de intervención que se han aplicado en las dos ciudades, estas han tenido dos momentos bien diferenciados según los técnicos, tanto en el tiempo, como en la metodología aplicada. En los inicios de la epidemia se atendió la urgencia, de una forma más flexible y usando exclusivamente medios telemáticos; no obstante, a lo largo del año, se han diseñado planes y programas más estructurados, dirigidos a combatir los efectos de la crisis económica y laboral.

Desde la Dirección General del Menor y la Familia se puso en marcha un programa durante toda la pandemia con el fin de atender las necesidades y demandas de cualquier ciudadano que se encontrase en situación de necesidad denominado "Melilla Colabora" (ME2, Trabajador Social, Consejería del Menor).

Los profesionales nos hemos convertidos en facilitadores de prestaciones, perdiendo, el contacto con el usuario (en muchos casos imprescindible) y actuando de modo únicamente asistencial (CEI, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

En el último cuatrimestre del pasado año, se pusieron en marcha en las dos ciudades distintos planes y programas de intervención para ayudar a distintos grupos afectados por la crisis sanitaria, entre ellos, pequeñas empresas, trabajadores con expedientes de regulación de empleo, centros educativos o familias vulnerables.

...desde la Consejería de Hacienda, se puso en marcha, a través de PROCESA, un programa "Ceuta Resiste" de ayudas a los más de 3.600 autónomos, microempresas



y pymes ceutías con motivo de la pandemia del Covid-19. También, se ha puesto en marcha el programa de ayudas “Ceuta Resiste-Empleo” como complemento a trabajadores que se encuentran en ERTE y trabajadores del taxi en la ciudad. Los beneficiarios de estas ayudas son los trabajadores por cuenta ajena y del taxi, que hayan permanecido en situación de ERTE al menos 30 días. Igualmente, desde la Consejería de Educación se ha dispuesto un programa de ayudas a los centros educativos (Ayudas digitalización) para el desarrollo de actividades lectivas no presenciales (CE2, Técnico de Servicios Sociales).

En el ámbito de empleo, se ha establecido un “Plan de medidas de apoyo económico destinado a las empresas y familias melillenses en relación al impacto producido por el Covid-19”. Entre las medidas más destacadas están (ME2):

- Apoyo al mantenimiento de la actividad y del empleo de autónomos y pequeñas empresas melillenses durante el período de inactividad. “Plan Soporte”
- Medidas de apoyo a la recuperación económica y del empleo desde la reanudación de la actividad de las microempresas y pequeñas empresas. “Plan Sostiene”.
- Medidas de apoyo a la recuperación económica y del empleo. “Plan Reinicia”
- Vivienda. Moratorias en la cuota, sin intereses, de tres meses en el régimen de compraventa de viviendas gestionadas por EMVISMESA (meses de abril, mayo y junio); bonificaciones extraordinarias en los arrendamientos de viviendas para los mismos meses.
- Apoyo a los jóvenes en materia de la innovación y del emprendimiento. “PLAN FUTURO”
- Concesión de ayudas económicas a través del Cheque Social Covid 19.

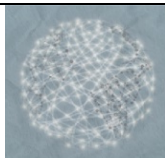
En cuanto a las *medidas específicas por ámbitos*, los técnicos consultados vienen a coincidir en el imprescindible sostenimiento económico de las familias más vulnerables, reforzando los sistemas de garantía de ingresos.

Desde la ciudad se optó por mantener el ingreso de inserción social, a pesar de que el IMV se puso en marcha, para de algún modo, complementar o sostener a las familias más desfavorecidas (CE1, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

Desde la ciudad se optó por mantener el ingreso melillense de integración, a pesar de que el IMV se puso en marcha, para de algún modo, complementar o sostener a las familias más desfavorecidas (ME1, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

Del mismo modo, vienen a concurrir en la necesidad de mejorar los sistemas alternativos de alojamiento de emergencia, ya que se tuvo que improvisar en ambas ciudades distintos lugares y establecimientos para hacer frente a la crisis.

Puesto que desde el área de servicios sociales se han alojado a todas estas familias que se han quedado atrapadas en la Plaza de toros, suministrando alimentos básicos,



cama y las necesidades más básicas en colaboración con el ejército y en otros casos más urgentes en pensiones con la colaboración de cruz roja (MEI, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

En el apartado de alojamiento alternativo, se ha procedido a alojar tanto en casas de acogida como en pensiones y otros alojamientos de urgencia a los casos que precisaban de este recurso y así se atendieron las demandas presentadas (CEI, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

Otra medida que ayudó a paliar los efectos de la crisis sanitaria en el ámbito de los servicios sociales en Ceuta fue, la mejora de la coordinación con distintas organizaciones y asociaciones locales que trabajaban con colectivos desfavorecidos como Cruz Roja, Cáritas, Banco de Alimentos o Fundación Cruz Blanca.

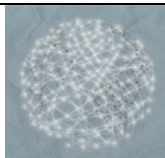
Se potenció social mercado y se estableció una red de coordinación más intensiva con las ONG en cuanto a la atención y derivación de familias en situación de necesidad (CEI, Trabajador Social, Centro de Servicios Sociales).

Finalmente, se intervino mediante *la modificación de ciertas medidas existentes*. A modo de síntesis se puede decir que se simplificaron los procedimientos administrativos para poder ofrecer mayor celeridad en la tramitación de las ayudas. Además, se mencionaron por los profesionales otras modificaciones o adaptaciones, como realización de jornadas laborales extraordinarias; refuerzo de los servicios en determinados sectores; renovación del material informático con la finalidad de incrementar la rapidez y la eficacia, ofreciendo resultados más positivos a los usuarios; refuerzo de las medidas de seguridad, limpieza e higiene, cumpliendo con los protocolos establecidos de covid-19, para lo cual se ha adquirido material de protección y modificación de las normas anteriores ajustándolas a las nuevas medidas, etc.

5. Conclusiones

El presente trabajo aborda la realidad social de dos espacios tan peculiares como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, espacios fronterizos entre Europa y África que hacen que cuenten con unas condiciones sociales y demográficas de especial relevancia que inciden en la estructuración de la respuesta institucional hacia los colectivos más vulnerables.

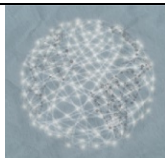
En las dos ciudades confluyen múltiples condicionantes que imprimen unas características singulares de desventajas sociales en gran parte de su población y que



inhiben una respuesta institucional adecuada: espacio fronterizo entre dos continentes, con entrada continua de menores; limitada potestad legislativa y competencial; escaso tejido productivo, con grandes rasgos de irregularidad presentes en el comercio; o la convivencia intercultural, entre otros. En la mayoría de los ámbitos analizados, las dos ciudades presentan unos niveles de riesgo de exclusión social más altos que la media estatal, salvo en la dimensión Salud, debido a tener una población muy rejuvenecida. No obstante, durante el periodo de crisis financiera, se observa cierta distancia social favorable a la ciudad de Melilla, en cierta medida derivada de un mayor desarrollo de convenios con los ministerios pertinentes en ámbitos como vivienda, empleo o salud. ámbitos en los que apenas se tiene potestad de intervención.

Si bien, Ceuta y Melilla comparten una situación excepcional debido a su condición administrativa y geográfica, eso está claro, sin embargo, poseen diferencias sustanciales que hacen complicado hablar de un único modelo social. Obviamente, también se aprecian similitudes como el gasto en sanidad y educación, o la composición de su población por estructura de edades. Las diferencias o especificidades se centran en varios ámbitos: empleo, vivienda o ingresos. No obstante, no se debe olvidar que durante la crisis financiera ostentan mayores niveles de riesgo social que la media nacional, aumentando esta crisis las distancias sociales entre ellas.

Respecto a la pandemia actual y sus repercusiones, según los seis profesionales entrevistados durante el mes de febrero de 2021, los retos que presentan ambas ciudades están organizados en dos ámbitos: por un lado, aquellos que requieren la revisión, mejora y refuerzo de los sistemas de protección social; y, por otro, los vinculados al diseño de una nueva estrategia de intervención social planificada a largo plazo. Por una parte, se necesita realizar un análisis más profundo, con el fin de mejorar la gestión de los centros residenciales. Del mismo modo, los servicios sociales deben atender las situaciones más vulnerables, evitando evitar la cronicidad. Para ello sería necesario dotar de mayores presupuestos a los ingresos mínimos, ya que el modelo existente no atiende la demanda. Igualmente, hay que tener presente que los reglamentos administrativos hacen que un parte importante de la población quede excluida por vía burocrática, al no cumplir con los requisitos mínimos, aun cuando su situación es extrema. Conjuntamente, ha de



llevarse a cabo una serie de medidas que permitan a la población en riesgo de exclusión, adquirir capacidades y competencias para su desarrollo personal y profesional. Además de incluir planes integrales que actúen sobre el territorio en aquellas zonas residenciales más desfavorecidas a través de intervenciones combinadas en educación, salud, vivienda y empleo con vistas a reducir la concentración espacial de la pobreza.

Los resultados parecen mostrar que durante la crisis financiera hubo cierto alejamiento entre ambos modelos sociales, aunque las repercusiones de la pandemia aproximan a ambas ciudades en sus riesgos sociales, empleado similares instrumentos de intervención. A la espera de progresos en materia de vacunación a la población española, queda por delante una ardua tarea de avanzar hacia una nueva normalidad social, mediante políticas interterritoriales de restauración de las condiciones dignas de todo ciudadano europeo.

6. Bibliografía

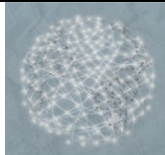
Cantón Gálvez, J. M. (2001). *Las condiciones de vida de la población pobre de Ceuta: un estudio comparativo 1995-2000*. Ceuta: Delegación del Gobierno de Ceuta.

Cantón Galvez, J. M. y Rontomé Romero, C. (2007). *Encuesta sobre los colectivos en riesgo de exclusión social en Ceuta*. Ceuta: PROCESA-EQUAL.

Equipo de Investigación Sociológica (EDIS). (1996). *Las condiciones de vida de la población pobre en la provincia de Cádiz y Ceuta*. Madrid: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA: Cáritas Española,.

Hernández Pedreño, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 69, 25-46.

Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2020). *Riesgo de exclusión y políticas sociales autonómicas en España*. Valencia: Tirant humanidades.



López Rodríguez, J.L. (2018). *Melilla y su régimen de autogobierno*. Melilla. Servicio de Publicaciones de la CAM.

Marmolejo Martín, J.A. y Plata Díaz, A.M. (2018). *Análisis cultural de la Ciudad Autónoma de Melilla: factores y consecuencias para su desarrollo social y económico*. Melilla. Instituto de las Culturas de Melilla

Mayoral del Amo, J.F. (2003). El contexto de Melilla, *ALDABA*, 29, 33-56.

Mayoral del Amo, J.F. (2005). *El mosaico de Melilla*. Melilla: SATE-STES.

Rontomé Romero, C. Y Cantón Galvez, J. M (2015). *Crisis económica y desigualdad social en un espacio fronterizo: las condiciones de vida de la población de Ceuta*. Ceuta: Ciudad Autónoma de Ceuta, Consejería de Educación y Cultura.

Rontomé Romero, C. y Cantón Gálvez, J. M. (2009). *Las condiciones de vida de la población pobre de la Ciudad de Melilla. Un estudio comparativo 1995-2009*. Melilla: Ciudad Autónoma de Melilla.

Sánchez Fernández, S. (2013). *Por qué dejé de estudiar. El abandono escolar temprano en Ceuta y Melilla*. Granada: UGR