

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Rasgos generales de las Ciudades Autónomas

El primer hecho destacable, desde la perspectiva del desarrollo autonómico, ha sido la asunción de capacidad normativa externa. Los Estatutos reconocen a las Ciudades Autónomas la potestad reglamentaria de autoorganización y, además, en relación a algunas materias, la posibilidad de elaborar reglamentos «en los términos que establezca la legislación general del Estado» (art. 21.2). La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, señala en su Disposición Adicional Tercera que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias «dentro del marco de la presente ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto». Pese a la referencia final a futuras leyes singulares, por el momento quedan habilitadas las Ciudades Autónomas para la producción normativa externa en el ámbito material al que se refiere la ley estatal. Es la primera vez que se les reconoce esta potestad. Se quiere paliar por esta vía la situación de inseguridad jurídica originada por la STC 61/1997 en estos territorios que, al carecer de la capacidad legislativa formal de las Comunidades Autónomas, se han visto obligados a retomar una normativa estatal desfasada para suplir a la declarada inconstitucional. El legislador estatal pretende que Ceuta y Melilla regulen estas cuestiones con el instrumento normativo que tienen a su disposición (el reglamento), al tratarse de materias respecto a las que los Estatutos permiten tal posibilidad (art. 21.1.1^a en relación al 21.2). En ese sentido, el contenido de estos reglamentos puede asemejarse al de las leyes autonómicas promulgadas con el mismo objeto a partir de la citada sentencia, sin que ello afecte, obviamente, al distinto rango formal y régimen jurídico de ambas fuentes (leyes en el caso de las Comunidades Autónomas y reglamentos en el de Ceuta y Melilla), siempre que no encuentren el óbice de una reserva de ley y teniendo presente que la atribución de potestad reglamentaria queda limitada en su objeto por el propio legislador estatal. En definitiva, entre las alternativas de actuación normativa para solventar la mencionada inseguridad jurídica, el legislador estatal ha optado por trasladar a las Ciudades Autónomas, con los condicionantes apuntados, la potestad reglamentaria en materia de urbanismo, sin perjuicio de dejar abierta para el futuro la posibilidad de promulgar leyes específicas para estas ciudades que, a su vez, sean desarrolladas por reglamentos autonómicos. Cuestión distinta, aunque no baladí, es que no se han aprobado aún, en ninguna de las dos ciudades, los respectivos reglamentos. Esa ausencia debe vincularse a la inactividad general en el ejercicio de las competencias, consecuencia de una suma indeterminada de falta de medios, situación política interna y no priorización, que empieza a ser un problema para el desarrollo autonómico, pues, cuando menos, deslegitima cualquier nueva reivindicación competencial.

Distinta ha sido la actuación del Estado en relación a «casinos, juegos y apuestas». Aunque también es una materia incluida en el art. 21 de los Estatutos (art. 21.1.21) y, en consecuencia, era posible el reconocimiento de la potestad reglamentaria a las Ciudades Autónomas mediante ley estatal, en lugar de utilizar este cauce ha sido aprobado un reglamento para su aplicación de forma directa exclusivamente a Ceuta y Melilla, únicos territorios en los que el Estado tiene competencias sobre la materia, salvo en dos de sus artículos (Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar).

Tampoco podemos olvidar en este acercamiento conjunto la trascendencia para estas ciudades del Proyecto de Ley de modificación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, que crea el conflicto en defensa de la autonomía local (BOCG. Congreso. Serie A, número 133.1), de 31 de agosto). Con su entrada en vigor, una vez culminada la tramitación parlamentaria, se producirá la paradoja de que Ceuta y Melilla quedarán legitimadas para acudir al Tribunal Constitucional frente a una lesión por el legislador de su autonomía como municipio, pero no para la defensa de su ámbito competencial en cuanto Ciudades Autónomas, consideración que, en los márgenes fijados por los Estatutos, supone, más allá de su indefinida naturaleza, un mayor grado de autonomía.

En cualquier caso, los asuntos que han preocupado de consuno a las Ciudades Autónomas, más allá de los específicos de cada una de ellas, han sido otros. Fundamentalmente, el siempre latente de la inmigración ilegal y la polémica en torno a la financiación de los centros universitarios de la Universidad de Granada ubicados en Ceuta y Melilla.

Respecto al primero, se empiezan a advertir las consecuencias de la impermeabilización de la frontera con Marruecos, que, con un impresionante coste económico (aproximadamente 10.000 millones de pesetas), ha concluido este año. Con el control riguroso de la frontera se quieren mitigar los conflictos ocasionados por los inmigrantes ilegales, acogidos en los centros de «Calamocarro» en Ceuta y «La Granja» en Melilla, hasta que son trasladados a la península en pequeños contingentes, de acuerdo a la política migratoria desarrollada este año por ambas Delegaciones del Gobierno. Pero, a su vez, la impermeabilización provoca inquietud entre los comerciantes de estas ciudades en cuanto conlleva la eliminación del eufemísticamente denominado «comercio atípico». Por ello, las respectivas confederaciones de empresarios y Cámaras de Comercio pretenden conseguir de las autoridades una posición flexible que, sin merma para la seguridad, permita el mantenimiento de estas transacciones, pues de otro modo puede verse afectada negativamente la ya deteriorada actividad comercial, que constituye la principal fuente de ingresos de ambas ciudades.

En segundo lugar, también ha marcado el año político la falta de financiación de los centros universitarios situados en Ceuta y Melilla. En el RD 1734/1986, de traspaso de las competencias universitarias a Andalucía, se menciona expresamente que el distrito universitario al que pertenecen estos centros es el de Granada. Por ello, desde entonces, la Junta de Andalucía asignaba partidas presupuestarias específicas para su financiación. Sin embargo, cuando en 1995 se constituyen en Ciudades Autónomas, con la aprobación de sus respectivos Estatutos, Andalucía

entiende que al no asumir competencias sobre universidades corresponde al Estado la financiación de sus centros universitarios, en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. El Estado, por el contrario, interpreta que el Real Decreto antes citado supuso la asunción definitiva por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la financiación de estos centros de la Universidad de Granada situados fuera del territorio de la Comunidad. Lo cierto es que desde 1996 ni la Junta de Andalucía ni el Estado han dotado presupuestariamente su sostenimiento. La Universidad de Granada se ha hecho cargo, con sus recursos propios, que constituyen solo una pequeña parte de su presupuesto, del mantenimiento de la docencia y la investigación, lo que le ha originado una deuda acumulada superior a los 1.000 millones de pesetas, que resulta insostenible para la institución. La amenaza de paralizar la actividad docente y la consecuente movilización ciudadana ha obligado a negociar un convenio entre las administraciones estatal y autonómica para la resolución definitiva de esta situación. Tras barajarse distintas posibilidades a lo largo de la negociación no se ha ultimado aún el acuerdo final, aunque sí se ha dado una solución provisional para que el año venidero la docencia se desarrolle con normalidad. Merced a una enmienda presentada por el Grupo Popular en el Senado (enmienda número 1133. BOCG. Senado. Serie II, 112 d) se ha incluido en la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, una partida específica para atender a la financiación de los centros universitarios de Ceuta y Melilla. El Estado acepta su participación en la financiación, pero no en su totalidad sino en el porcentaje «que corresponda» según el convenio que se firme entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

Finalmente, los distintos partidos políticos eligen sus candidatos y se posicionan ante la cita electoral de junio de 1999, con el novedoso rasgo coincidente de la presencia de la candidatura del GIL, que no es advertida con indiferencia, ni dentro ni fuera de estas ciudades, por su situación geográfica.

CEUTA

Actividad política e institucional

Si 1997 fue para Ceuta el año de la estabilidad política, 1998 ha sido el de la estabilidad económica. Gracias al aumento de la recaudación por la puesta en funcionamiento del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), que ha supuesto más de 1600 millones de pesetas en gravámenes adicionales sobre hidrocarburos, se ha enjugado la importante deuda que había acumulado la ciudad, lo que ha permitido reiniciar obras de infraestructura, que habían permanecido detenidas durante 1996 y 1997, por el déficit presupuestario, a excepción de las financiadas con fondos europeos. Así, en el debate sobre el Estado de la ciudad de 1997, que se celebró, por mor de distintos aplazamientos, el 3 de febrero de 1998, las críticas de la oposición a la paralización de la ciudad, fueron respondidas por el Presidente Fortes alegando que había sido un año destinado a saldar las deudas atrasadas y garantizar la suficiencia financiera.

En este nuevo clima de solvencia económica, apuntalado por las buenas relaciones con el Gobierno central y por el mantenimiento de la ciudad entre las

regiones de objetivo prioritario para la Unión Europea, 1998 ha sido un ejercicio eminentemente inversor, presentando el Consejo de Gobierno un ambicioso y multimillonario «plan de reforma visual» de la ciudad. Además, la Asamblea ha aprobado una reducción generalizada de impuestos y tasas municipales, revisando a la baja algunos tipos de gravamen del IPSI.

La situación política, no obstante, ha sido más agitada en este segundo año de gobierno de coalición entre el PP y el grupo localista Progreso y Futuro de Ceuta. Las turbulencias fueron provocadas por el abandono de este último grupo de su cabeza de lista en las anteriores elecciones, a la sazón Vicepresidente primero de la Asamblea, que, al romper la disciplina de voto, fue expulsado del partido y pasó al grupo mixto. Esta nueva situación no ha provocado una crisis política porque la actitud del líder electoral de Progreso y Futuro de Ceuta no ha sido seguida, al menos públicamente, por otros miembros de su partido; sin embargo, ha tenido consecuencias institucionales. Dado que el otro Vicepresidente era un diputado socialista, la oposición pasaba a dominar la Mesa de la Asamblea, lo que provocará el conflicto en torno a la reforma de su Reglamento Orgánico, del que damos cuenta más adelante.

Los debates políticos en la Asamblea se han visto mediatizados por el citado conflicto. Así, el monográfico sobre sanidad, en el que se pretendía analizar uno de los temas que más preocupan a la ciudadanía ceutí, como muestran las constantes quejas de los representantes sociales por el deficiente servicio de urgencias hospitalarias y la demora en la anunciada construcción de un nuevo hospital, fue aplazado al no poder constituirse el pleno por la ausencia casual de los dos Vicepresidentes, cuando el Reglamento de la Asamblea exige la presencia del Presidente y al menos uno de los Vicepresidentes. Esta ausencia fue instrumentalizada por la mayoría para urgir la incorporación al Reglamento de un sistema de sustituciones. También un debate extraordinario sobre la gestión de la ciudad, en el que la oposición pretendía reprobar la actuación del Consejo de Gobierno, fue vaciado de contenido por la propia oposición al considerar ilegal su convocatoria por la Junta de Portavoces, en contra de la opinión de la Mesa de la Asamblea, órgano en el que el ejecutivo estaba en minoría. Por último, el debate monográfico sobre inmigración ilegal, asunto especialmente delicado por la imagen que proyecta de la ciudad, fue también polémico, al no consensuarse la moción en la que se solicitaba al Gobierno la adopción de medidas urgentes para evitar el tráfico de inmigrantes ilegales a bordo de pateras, que tienen en Ceuta uno de sus principales puntos de partida. En esta sesión, el único diputado local del Partido Democrático Social de Ceuta, que ocupaba la Viceconsejería de Patrimonio y, por tanto, formaba parte de la coalición gubernamental, vota a favor de la moción presentada por la oposición. Pocos días más tarde abandonó el equipo de gobierno por desavenencias con los dos socios mayoritarios.

Durante este año se ha producido una remodelación del Consejo de Gobierno, en la que el consejero de Economía pasó a Fomento y Medio Ambiente, el que ocupaba esta consejería se trasladó a la de Presidencia y el anterior consejero de Presidencia es ahora de Economía y Hacienda. Remodelación circular, como se ve, que solo afecta a miembros del PP y puede encontrar su motivación en los conflictos que el consejero de Fomento estaba teniendo con distintos colectivos ciudadanos.

Por último, ha comenzado a funcionar el Consejo Económico y Social de la ciudad, institución creada en 1996, pero que no se había constituido por el desacuerdo de sus componentes en la designación del presidente, al rechazar los representantes sindicales la propuesta del ejecutivo. Ahora, el presidente ha sido elegido por unanimidad y confirmado por el Consejo de Gobierno. Ha iniciado su labor este órgano consultivo en temas económicos y ya en sus primeros meses de actuación ha cumplido un destacado papel en la rebaja impositiva acordada por la Asamblea, al haberse incorporado a la regulación definitiva muchas de las recomendaciones contenidas en su dictamen.

Actividad normativa. La reforma del Reglamento de la Asamblea

La actividad normativa externa, aun habilitada por la citada Ley 6/1998, no se ha hecho efectiva. Por ello, los únicos aspectos destacables en este apartado son la propuesta al Gobierno de una modificación de la legislación estatal y la reforma de un precepto del Reglamento de la Asamblea.

Se ha puesto en marcha la previsión del art. 26 EACe, que menciona la posibilidad de proponer al Gobierno, previo acuerdo de la Asamblea, la modificación de leyes y disposiciones estatales al objeto de adaptarlas a las peculiaridades de la ciudad. No se trata de una propuesta de iniciativa legislativa sino de una solicitud informal de modificación. En este sentido, el Consejo de Gobierno pretende la reforma de la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para atender a la específica situación de Ceuta y se ha formado una Comisión especial en la Asamblea de la que resultará la concreción de las modificaciones que se solicitan. Por el reducido número de personas que pueden formar parte del jurado popular existe un amplio rechazo a su incorporación ante la posibilidad de coacciones e influencias. La propuesta consiste, básicamente, en unir, a estos efectos, el censo de la ciudad al de la provincia de Cádiz.

Respecto a la actividad normativa interna siguen en fase de elaboración los reglamentos de autoorganización de las distintas instituciones. La única actuación en este sentido ha sido la modificación del art. 27 del Reglamento de la Asamblea, cambio que tiene una definida motivación política. Apuntábamos antes que la expulsión de su partido del Vicepresidente primero de la Mesa supuso que la oposición pasara a dominar el órgano de dirección de la Asamblea, formado por el Presidente y dos Vicepresidentes, uno de la mayoría y otro de la oposición, sin que se permitiera su sustitución por ulteriores cambios de adscripción de estos diputados locales. Ante esta situación, la mayoría pretende modificar el precepto reglamentario que regula las causas de cese para añadir la de abandono del grupo parlamentario por el que fue elegido un diputado local. Así se decide en la Comisión correspondiente. Sin embargo, no puede aprobarse en Pleno al no constituirse válidamente, por la ausencia de los dos Vicepresidentes, aquellos que incluyen en el orden del día la modificación del Reglamento. Ante esta situación, el Presidente nombra sustitutos a los diputados de mayor edad, amparándose, por analogía, en el art. 23.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula la sustitución del Presidente. Aunque uno de ellos,

perteneciente al grupo de la oposición Ceuta Unida, renuncia al nombramiento al entender que no se ha procedido de forma adecuada, la aceptación del otro, del PP, permite la constitución de la Mesa rectora para establecer el orden del día del Pleno de modificación del Reglamento. La oposición anuncia su inasistencia en bloque al considerar ilegal la formación de una Mesa de edad. No obstante, justo antes del inicio del discutido Pleno, una reunión de la Junta de Portavoces pone fin a la crisis de la Asamblea. Se acuerda en esta sede un procedimiento para el nombramiento de los Vicepresidentes suplentes, uno por la mayoría que apoya al equipo de gobierno y otro por la oposición. Tras el acuerdo, que incluye también la celebración de un debate extraordinario sobre la gestión de la ciudad, se constituye el Pleno de la Asamblea con la participación de los Vicepresidentes titulares y se aprueba tanto la propuesta de la Junta de Portavoces, por unanimidad, como la modificación del art. 27 del Reglamento de la Asamblea. En un Pleno posterior, se aplica el nuevo precepto para sustituir al Vicepresidente que había abandonado su grupo parlamentario. Este anuncia la interposición de un recurso contencioso-administrativo por aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos individuales.

Traspaso de competencias

Durante el mes de diciembre se ha firmado en Madrid un segundo paquete de transferencias a la Ciudad Autónoma de Ceuta. Las competencias traspasadas son básicamente las mismas que fueron asumidas por Melilla el año anterior. Se trata de cinco nuevos traspasos en materias de asistencia social, cultura, sanidad, defensa del consumidor y enseñanzas subacuáticas. En asistencia social afecta a la gestión de los servicios sociales, protección de menores, protección de la mujer y juventud, servicios de tercera edad y comedores. En cultura incluye la gestión del fomento de la cultura, promoción del deporte, patrimonio cultural, histórico y monumental, archivos, bibliotecas de interés para la ciudad y la ejecución de la legislación del Estado en materia de propiedad intelectual. Además, la Ciudad Autónoma se convierte en administración competente para el ejercicio de las funciones de control, inspección y en su caso sanción de infracciones en defensa del consumidor, así como para el fomento y promoción de actividades de formación en materia de consumo, realización de actuaciones y formación en ese ámbito y actividades similares.

El montante global de las transferencias asciende a 920 millones de pesetas y se traspasan más de 200 funcionarios. Con este segundo paquete se completan casi en su totalidad, salvo algunos aspectos residuales, las competencias previstas en el Estatuto. Ha quedado prácticamente agotado el proceso de traspasos conforme al Estatuto de 1995. Es el momento de ejercitar las facultades competenciales adquiridas.

La asunción de nuevas competencias supondrá la participación en otras conferencias sectoriales, continuando el proceso de integración paulatina que durante este año se ha plasmado en la incorporación a la Comisión de Registro e Información Industrial.

Relaciones de colaboración

El convenio más importante de los firmados por la Ciudad Autónoma de Ceuta ha sido el culminado con el Ministerio de Defensa para la permuta de terrenos, en el que el Ministerio cede distintas parcelas a la ciudad a cambio de solares en el campo exterior para uso militar y de diversas recalificaciones de terrenos y otras actuaciones urbanísticas y administrativas que suponen la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad. Esta utilización de los criterios urbanísticos en la negociación fue muy criticada por la oposición con motivo de su debate en la Asamblea. Se pretende por ambas partes que este primer convenio sea seguido de otros. No puede olvidarse que el Ministerio de Defensa es el propietario del 40% del territorio de Ceuta.

También merecen destacarse los acuerdos con el Ministerio de Educación y Cultura dirigidos fundamentalmente a los ceutíes de lengua materna árabe y religión musulmana. Tienen como finalidad el apoyo a los alumnos con problemas para la asimilación del castellano y la puesta en marcha de las clases de religión islámica, que profesan el 38% de los escolares de la ciudad. En este último caso no se trata propiamente de un convenio sino de actuaciones de ejecución del acuerdo firmado hace ya algunos años por el Estado español con las comunidades religiosas no católicas.

En cuanto al convenio marco de colaboración celebrado con Andalucía el año anterior y que entró en vigor con el inicio de éste no se ha plasmado en ninguna actuación concreta, aunque se vislumbran las primeras líneas de cooperación en el fomento de iniciativas culturales comunes y, concretamente, en el asesoramiento en materia de patrimonio. El obstáculo es que estas materias han sido traspasadas a la Ciudad Autónoma en los últimos días del año y al finalizar éste no se habían publicado en el BOE los Reales Decretos de traspasos. Sólo a partir de ese momento puede iniciarse la colaboración.

MELILLA

Actividad política e institucional

La deteriorada situación política de Melilla no ha mejorado durante el año 1998, aunque en su segunda mitad al menos se ha estabilizado institucionalmente, si bien de manera provisional, en espera de las elecciones a la Asamblea de la ciudad de 1999. Se ejecutó finalmente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, en la que se ordenaba la continuación del Pleno de la moción de censura para que votara el diputado local, Sr. Palacios Hernández, a la sazón candidato alternativo a la Presidencia, y a la vista de ese voto se declarara el resultado con las consecuencias oportunas. En cumplimiento de ese pronunciamiento judicial, requerida su ejecución provisional por el demandante pese a la presentación de recurso por la contraparte ante el Tribunal Supremo, el Presidente de la Ciudad Autónoma, Sr. Velázquez, convocó la continuación de la sesión extraordinaria de moción de censura que acarreó su sustitución. El nuevo Presidente juró su cargo el 5 de marzo, tras la

publicación en el BOE del cese del anterior y el nombramiento regio (BOE, 4 de marzo). Sin embargo, la situación política se había modificado en el lapso en que había permanecido interrumpida la votación. El Presidente no contaba en ese momento con el apoyo de la mayoría de la Asamblea pues uno de los firmantes de la moción, el otro tráfuga del PP, había renunciado a su escaño y había sido sustituido por el siguiente de la lista en la que concurrió a las elecciones. Así, el mismo día en que juró su cargo, los trece diputados locales que formaban el grupo parlamentario del PP presentan una moción de censura, proponiendo como candidato al Presidente recientemente censurado.

Un Decreto de la Presidencia (BOME, de 13 de marzo) dispone la inadmisión de la moción y la no convocatoria del Pleno, argumentando que cuando se suscribe no se había formado todavía el Consejo de Gobierno y, por tanto, no pudo desarrollar una tarea de gobierno susceptible de ser censurada. Además, se mantiene en el Decreto la imposibilidad de presentar más de una moción de censura durante el periodo de mandato de los miembros de la Asamblea, de acuerdo con el espíritu y la finalidad de la regulación aplicable, que es, en virtud del art. 19.2 EAMe, la de la moción de censura en las corporaciones municipales del art. 197 LOREG (en la redacción introducida por la LO 8/1991, de 13 de marzo). La renuncia de uno de los suscriptores de una moción de censura y la firma, por su sustituto, de una segunda, como ha ocurrido en este caso, constituiría, en la interpretación del Decreto de la Presidencia, un fraude de ley pues lo que quiere evitar la norma aplicable es precisamente que se puedan presentar más de una moción de censura durante el periodo para el que ha sido elegida la corporación local.

Al finalizar el año estaba pendiente de resolución por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía el recurso contencioso-administrativo presentado por los diputados locales del PP por la vía de la Ley 62/1978, ante la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la participación política. Mientras tanto, se constituyó el nuevo Consejo de Gobierno, en el que se integraron los grupos políticos que formaban la oposición y apoyaron la moción de censura. Así, representantes del PSOE ocupan las consejerías de Obras Públicas (Sr. Estrada) y Cultura, Educación, Juventud y Deportes (Sr. Paz); diputados locales de Coalición por Melilla (CpM) dirigen las de Bienestar Social y Sanidad (Sr. Mehamed) y Medio Ambiente (Sr. Aberchan) y el líder de Unión del Pueblo Melillense (UPM), Sr. Imbroda, se encarga de la importante consejería de Economía, Hacienda y Recursos Humanos. La consejería de Turismo y Festejos es ocupada por una antigua diputada local del PP, Sra. López Iglesias, en ese momento suspendida de militancia y después expulsada del partido.

El Consejo de Gobierno nació imposibilitado para desarrollar su programa al carecer del apoyo de la Asamblea. Incluso, los diputados del PP anuncian la presentación sucesiva de mociones de censura individualizadas contra todos los miembros del Consejo de Gobierno, empezando por el Consejero de Economía. Esta suerte de reprobaciones están previstas en el art. 74.5 del Reglamento Orgánico de la Asamblea. Puesto que este precepto remite también al art. 197 LOREG para los requisitos, salvo la presentación de candidato alternativo, son inadmitidas utilizando la argumentación empleada cuando la moción de censura se dirigió contra el Presidente del Consejo de Gobierno. En cualquier caso, la

situación política era insostenible y de absoluta ingobernabilidad. Como consecuencia de su mayoría en la Asamblea, la oposición dominaba las comisiones informativas, las sociedades públicas y los restantes organismos administrativos municipales. Además, el clima de crispación política imposibilitaba cualquier negociación o acuerdo.

Sin embargo, el bloqueo institucional se rompe merced a un nuevo acto de transfuguismo. Un mes más tarde, otro diputado del Partido Popular, el tercero desde que se inició la legislatura, abandona su grupo y se integra en el equipo de gobierno como Viceconsejero de Relaciones Interculturales, el mismo cargo que ocupaba en el ejecutivo anterior. A partir de este momento el Consejo de Gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta en la Asamblea y toma el control de las sociedades públicas y los organismos administrativos. Una de las primeras decisiones de la nueva mayoría fue la destitución por acuerdo plenario de la Vicepresidenta primera de la Asamblea, del PP, alegando el poder de la Asamblea para designar a los miembros de la Mesa. Una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de noviembre, la ha restituido en su cargo al declarar nulo el acuerdo del Pleno, entendiendo que había vulnerado el Reglamento Orgánico según el cual las vicepresidencias son elegidas «al comienzo de la legislatura», sin mencionar la posibilidad de cambios en el transcurso de ésta. A juicio del Tribunal, la omisión del Reglamento no puede ser suplida por una decisión de la Asamblea sino únicamente mediante la modificación del propio Reglamento.

La situación política ha sido relativamente estable el resto del año, pero no tranquila. No se ha producido ningún otro cambio significativo en las instituciones, aunque en diversas ocasiones ha estado a punto de romperse el pacto de gobierno. Además, la heterogeneidad de los componentes del Consejo y, sobre todo, la fuerte influencia personal de los miembros del grupo mixto, fuera de obediencia partidista y necesarios para el mantenimiento de la mayoría, en la determinación de las actuaciones de la ciudad, han producido continuos roces y tensiones, que parecen agudizarse a medida que se acercan las nuevas elecciones. Por ello, la vida política se ha desarrollado en un clima de crisis permanente. Mediatizado por el escenario descrito, el Gobierno de la ciudad se ha limitado a atender las necesidades ordinarias, sin actuaciones significativas y sin una planificación de las políticas a desarrollar. Además, las relaciones con la administración central, fundamentales para un territorio con un quantum competencial limitado, han quedado deterioradas por los acontecimientos políticos relatados. El principal objetivo del Consejo de Gobierno ha sido conducir a la ciudad, sin grandes sobresaltos, hasta la cita electoral de junio de 1999, tras la que se constituirá una nueva Asamblea.

El resultado de estas elecciones se presenta especialmente incierto por la gran segmentación del sistema de partidos. En las Ciudades Autónomas proliferan los grupos localistas, que compiten con los grandes partidos de ámbito nacional. Así, en Melilla tienen peso político Coalición por Melilla (CpM), Unión del Pueblo Melillense (UPM) y el Partido Nacionalista de Melilla (PNM), en este momento sin representación. Pero, además, en el último año se han creado otros dos grupos con opciones de obtener representación: el Partido Social Demócrata de Melilla (PSDM), que competirá con CpM por el electorado de origen bereber,

y el Partido Independiente de Melilla (PIM), formado en torno al actual Presidente de la Ciudad, Sr. Palacios, y que fue recibido con fuertes críticas por los restantes grupos que le apoyan en la Asamblea. A todo ello debe añadirse la presencia del GIL, que ha abierto su sede social y ha presentado ya a su candidato.

Propuesta de iniciativa legislativa

La actividad normativa se ha visto afectada por la situación política. La única actuación que merece ser referenciada es la defensa por parte de dos diputados locales de la primera propuesta de iniciativa legislativa de una ciudad autónoma para su toma en consideración por el Pleno del Congreso. El Estatuto de Autonomía señala en su art. 13 que la Asamblea de la ciudad podrá ejercer la propuesta de iniciativa legislativa en los términos previstos en el art. 87.2 CE. La primera iniciativa de este tipo, aprobada por unanimidad en la Asamblea en diciembre de 1995, remitida a la Mesa del Congreso en 1996 para su tramitación y publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 1997 (serie B, número 84-1), ya en la VI Legislatura, se refiere a la modificación del Régimen Económico y Fiscal de la ciudad. En ella se propone la consolidación y actualización de las peculiaridades y privilegios de ese régimen fiscal para la potenciación económica y social y la atracción de inversiones. Debe tenerse en cuenta que el propio Estatuto prevé, en su Disposición Adicional Segunda, la actualización y garantía del régimen fiscal mediante ley del Estado. El debate para su toma en consideración por el Congreso de los Diputados se ha celebrado en la sesión plenaria de 10 de marzo de 1998, en el momento más álgido de la crisis política melillense. La defensa de la iniciativa la han realizado los diputados locales Sr. Imbroda Ortiz, de UPM, el nuevo consejero de economía, y Sr. Velázquez Rivera, del PP, hasta unos días antes Presidente de la Ciudad Autónoma. Ambos hacen hincapié en las dificultades económicas estructurales de la ciudad, derivadas de su situación geográfica que determinan la ausencia de industria, un mercado de trabajo monopolizado por el sector servicios y el sobrecoste de la producción por la escasez de materias primas y por el transporte. Todo ello impele un tratamiento fiscal privilegiado que facilite el desarrollo político y social. Los defensores de la proposición son conscientes de que los cambios normativos acaecidos desde la aprobación de la propuesta por la Asamblea local, que en algunos casos afectan expresamente al régimen fiscal de Melilla, como ocurre con el art. 68 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de «acompañamiento» a la de Presupuestos para 1997, obligan a adecuar la primitiva proposición. El objetivo, por tanto, en los términos expresados por el diputado local del PP, es que se tome en consideración la propuesta y que durante la tramitación parlamentaria se aporten las enmiendas que la armonicen con el marco normativo vigente. Esta idea está también presente en las intervenciones de los representantes de los distintos grupos parlamentarios: aceptación de la proposición para su transformación posterior.

La toma en consideración fue acordada por una abrumadora mayoría (300 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención) y los grupos parlamentarios canario, socialista, popular y catalán se pronunciaron, en algunos casos calurosamente, a favor de la proposición. Sin embargo, desde ese momento los únicos avances del

procedimiento legislativo han sido el acuerdo de tramitación por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, con competencia legislativa plena, y la ampliación sucesiva, más de veinte veces, del plazo de presentación de enmiendas, sin que se atisbe la continuación de su tramitación parlamentaria antes de que decaiga con la conclusión de la legislatura.

Ejercicio de las competencias

Durante 1998 no ha funcionado ninguna comisión mixta de transferencias. Quedan pocas facultadas estatutarias por traspasar pero, en cualquier caso, la situación política hubiera dificultado una hipotética reactivación. Por otro lado, la participación de los representantes de la ciudad en las distintas conferencias sectoriales se ha convertido en una situación normalizada, con actuaciones llamativas como la oposición al denominado «medicamentazo» en la de Sanidad.

Debe destacarse que no se están ejercitando las funciones y servicios traspasados, sobre todo en el segundo paquete, el publicado el año anterior, referido fundamentalmente a las materias de bienestar social y cultura. Se advierten con nitidez las dificultades para que una estructura administrativa municipal, saturada ya por la necesidad de atender a una población de hecho muy superior a la derecho, gestione facultades competenciales propias de una Comunidad Autónoma. Para paliar esta situación y comenzar el ejercicio efectivo de las competencias asumidas, el Consejo de Gobierno ha aprobado la creación de una Unidad de Desarrollo Autonómico. Su función es de asesoramiento en el ejercicio de las competencias, de estudio del proceso de traspaso y de seguimiento de la legislación estatal, para concretar la capacidad de actuación de la Ciudad Autónoma en los distintos sectores de actividad. Es un primer paso en el difícil camino de configuración de una administración autonómica con unas competencias adicionales a las propias de la administración local, pero espacialmente concurrentes.

En relación al ejercicio efectivo de las competencias y, en concreto al régimen jurídico del personal traspasado resaltan dos hechos: la asimilación por sentencia judicial del personal laboral transferido al de la ciudad y la firma de un «Acuerdo marco» aplicable a todos los funcionarios de la Ciudad Autónoma.

La sentencia de 24 de julio de 1998, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, reconoce que los trabajadores por cuenta ajena transferidos a la Ciudad Autónoma en virtud de los traspasos quedan acogidos al convenio colectivo del personal laboral de la ciudad. De esta forma la sentencia provoca la confusión, siquiera sea a los efectos económicos y de otra índole previstos en el convenio, del personal laboral de la administración local y de la incipiente administración autonómica, justificándola por la indistinción de ambas administraciones, de manera que el personal por cuenta ajena transferido desde la administración central del Estado realiza las mismas labores que sus compañeros de la local.

En el segundo sentido, la Ciudad Autónoma y los representantes de los sindicatos han firmado el «Acuerdo marco de los funcionarios de la Ciudad

Autónoma», publicado en el BOME, de 30 de octubre. Según indica expresamente su art. 2.1, el Acuerdo afecta también a los funcionarios transferidos. El Delegado del Gobierno ha presentado un recurso contencioso-administrativo, en virtud de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, impugnando distintos preceptos del Acuerdo en cuanto vulneran, a su juicio, preceptos básicos de la legislación estatal sobre Función Pública local.

Se produce en ambos casos la asimilación del personal transferido, laboral o funcionario, al de la administración local. Aunque el art. 30 EAMe señala que en materia de régimen jurídico de la Administración será aplicable la legislación del Estado sobre Régimen Local, del art. 31 EAMe en relación a su Disposición Adicional cuarta resulta la diferenciación del régimen jurídico del personal incluido en los traspasos respecto al personal propio de la corporación local.