

VII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Hacia bastantes años que las relaciones entre España y Marruecos no incidían en la situación de Ceuta y Melilla de forma tan notoria. Podía suponerse que los *desencuentros* diplomáticos entre los dos países que venían produciéndose desde el año anterior con diversos frentes abiertos (Sahara, pesca, inmigración) y la llamada a consultas del embajador marroquí en España a finales de 2001 afectarían más pronto que tarde a las Ciudades Autónomas, pero no podía preverse una situación de tensión y conflicto tan grave como la vivida durante el verano tras la ocupación del islote Perejil por soldados marroquíes y su posterior reocupación por las fuerzas especiales del ejército español. Las semanas siguientes al incidente fueron ciertamente tensas. Por el lado español, se podía advertir una fuerte presencia militar en Ceuta y Melilla con la llegada de numerosas unidades navales, que se han mantenido durante meses, a la vez que se militarizaban los peñones de Vélez de la Gomera, Alhucemas y las Islas Chafarinas. Por parte de Marruecos, aunque existe coincidencia en que detrás del conflicto latía más el próximo debate sobre la cuestión del Sahara en Naciones Unidas que la reivindicación de Ceuta y Melilla, la situación geopolítica de estos territorios fue cobrando relevancia en los pronunciamientos públicos del Ministro de Exteriores marroquí, Benaissa, e incluso el Partido Liberal Marroquí organizó marchas a Ceuta y Melilla como «territorios ocupados», aunque la menos espontánea fue finalmente suspendida ante la solicitud de la Comisión Islámica de Melilla. La controversia llegó al plenario de la 57 Asamblea General de la ONU donde Marruecos defendió la «recuperación de las ciudades ocupadas como partes de su territorio nacional» y en respuesta España sostuvo la soberanía española sobre «Ceuta, Melilla y las islas y peñones adyacentes». Tampoco pueden olvidarse los efectos de la crisis internacional, sobre todo la tensión entre las comunidades musulmana y hebrea, agudizada a partir del 11 de septiembre de 2001. En este sentido los dos acontecimientos más notables han sido el incendio en la sinagoga de Ceuta y la manifestación de más de 10.000 personas en favor de Palestina en Melilla.

El episodio del islote Perejil, un peñasco deshabitado de unas 14 hectáreas, a 200 metros de la costa marroquí, a 3 kilómetros del barrio ceutí de Benzú y a 11 kilómetros del centro de la ciudad, justifica una referencia a la situación de los peñones e islas situadas en las cercanías de Ceuta y Melilla (Perejil, Vélez de la Gomera, Chafarinas y Alhucemas). El conflicto nos ha permitido conocer la incertidumbre jurídica existente sobre estos territorios. Concretamente en el caso de Perejil, España argumenta su ocupación efectiva «desde tiempos inmemoriales» y Marruecos aduce que al delimitar la Zona del Protectorado no se incluyó el islote en la zona natural de Ceuta, por lo que cuando Marruecos obtuvo la independencia en 1956 el islote pasó a formar parte del nuevo Estado independiente.

Lo cierto es que, al menos desde 1960 se mantenía del *status quo* de no permanencia de símbolos de soberanía.

En lo que interesa al Estado autonómico, resulta reseñable que algunos antecedentes de los Estatutos de Autonomía como los Proyectos de Ley publicados en el BOCG de 26 de febrero de 1986 (Serie A, núm. 191-I) incluían a Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera en el territorio de Ceuta y Chafarinas y Alhucemas en el de Melilla. Sin embargo, atendiendo a una nota verbal de protesta del Gobierno de Marruecos desaparecieron estas menciones de los sucesivos textos debatidos. Finalmente, las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995, de aprobación de los Estatutos de Ceuta y Melilla respectivamente eluden cualquier referencia a estos territorios.

Conviene plantearse, por tanto, la situación de estas pequeñas islas en el Estado autonómico. En la legislación sectorial resulta habitual su vinculación a Ceuta y Melilla; sin embargo, como hemos comprobado, esta conexión carece de sustento jurídico. En realidad son territorios que dependen directamente del Estado, sin el mínimo grado de autonomía. En concreto, la administración ha sido exclusivamente militar, ha dependido, por tanto, del Ministerio de Defensa, al carecer de población civil y valor económico. En ese sentido, el RD 915/2002, sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa ha previsto expresamente la existencia de delegaciones de Defensa en Ceuta y Melilla y ha creado Mandos conjuntos dirigidos por Comandantes Generales en cada una de estas dos zonas militares, dependientes directamente del Jefe del Estado Mayor y del Ministro de Defensa, cuyo ámbito de actuación incorpora a los «peñones adyacentes» a ambas Ciudades Autónomas. El papel del ejército se ha reforzado con la creación de este mando conjunto, el reforzamiento de medios humanos y materiales y la incorporación a la estructura de más militares de alta graduación, todo ello, sin duda, como consecuencia del conflicto de Perejil. En todo caso, tras el conflicto, el delegado del Gobierno en las Ciudades Autónomas, en virtud de una circular del Ministerio de Interior, ha asumido las competencias sobre los islotes: el delegado del Gobierno en Ceuta sobre Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera y el delegado del Gobierno en Melilla sobre las islas Chafarinas y el Peñón de Alhucemas. Son territorios que dependen exclusivamente de la Administración central, sin que hayan sido afectados por la peculiar autonomía concedida a las Ciudades Autónomas.

Desde el punto de vista socio-económico ha sido un año muy importante para las Ciudades Autónomas. El conflicto diplomático con Marruecos ha agravado la crisis económica estructural de estas Ciudades en cuanto ha afectado frontalmente al comercio transfronterizo, motor único de su economía. Por ello, tras el contencioso por la Isla Perejil, el Gobierno central anunció formalmente a los Presidentes de las Ciudades Autónomas la adopción de importantes planes de ayuda y dinamización económica ante la evidencia de que la crisis estaba afectando gravemente a sus economías. Además, el problema no es coyuntural, ante el horizonte del desarme arancelario de Marruecos en 2010. El objetivo a medio plazo es articular un nuevo modelo económico en el que se aminore la dependencia económica del comercio transfronterizo. Sin embargo, en la actualidad esa dependencia es incuestionable. Por ello, puede comprenderse la grave crisis económica

que ha provocado la disminución del comercio con Marruecos como consecuencia del conflicto, especialmente en Melilla, o la respuesta airada de los comerciantes en Ceuta, con manifestaciones incluidas, ante el cierre de la frontera de Benzú, que utilizan exclusivamente los portadores marroquíes, lo que provocó su reapertura.

Las medidas adoptadas en aras de la dinamización económica de las Ciudades Autónomas durante el 2002 son de diverso tipo.

En primer lugar, se ha diseñado un ambicioso plan de mejora de las infraestructuras con la finalidad de impulsar la economía y convertir a las Ciudades Autónomas en centros de atracción turística. Entre las infraestructuras previstas se incluyen la construcción de un nuevo hospital civil y un helipuerto en Ceuta o la ampliación del aeropuerto en Melilla. En relación al turismo, se ha firmado con el Estado un convenio para la dinamización turística de ambas ciudades.

En segundo lugar, la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, administrativas y de orden social, establece nuevas e importantes bonificaciones impositivas para los residentes en Ceuta y Melilla. Así, en el Impuesto sobre el Patrimonio se eleva al 75% la bonificación correspondiente a la parte de la cuota que proporcionalmente corresponda a bienes y derechos situados o que debieran ejercitarse o cumplirse en Ceuta y Melilla. De igual forma, se establece una bonificación en las cuotas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones del 50% en las adquisiciones *mortis causa* y en las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida cuando el causante hubiera tenido su residencia habitual en la fecha del deceso en Ceuta y Melilla durante los cinco años anteriores y una bonificación del 50% en las adquisiciones intervivos por la parte de la cuota que corresponda a inmuebles situados en dichas Ciudades. Por último, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados se bonifica en un 50% la cuota gradual de los documentos notariales cuando el Registro en el que se deba proceder a la inscripción o anotación radique en Ceuta o Melilla y se bonifica en un 50% la cuota por el concepto de operaciones societarias cuando se cumplan determinadas condiciones. Por lo que se refiere al concepto de transmisiones patrimoniales onerosas, se especifican los supuestos en que se aplicará la bonificación del 50% en la cuota del citado concepto.

En tercer lugar, también la Ley 53/2002, de «acompañamiento» a los Presupuestos Generales del Estado para 2003, incorpora en su art. 11 una garantía de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, correspondiente a las importaciones y al gravamen complementario sobre las labores de tabaco de Ceuta y Melilla. En el caso de que la recaudación líquida no alcance la de 2001, incrementada en la variación del PIB nominal, se compensará a cada una de las Ciudades con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Esta cláusula de garantía es muy importante pues asegura el mantenimiento, cuando menos, de la recaudación impositiva de las Ciudades Autónomas y se vincula directamente a la previsión de que se reduzca el comercio transfronterizo con Marruecos.

Finalmente, 2002 ha sido el primer año en el que ha sido efectiva la incorporación de las Ciudades Autónomas al Fondo de Suficiencia financiera y al Fondo de Compensación Interterritorial, prevista en la Ley 22/2001. Así, como conse-

cuencia del primero, se incluye en la Ley 52/2002, de Presupuestos Generales del Estado para el 2003, la valoración de los servicios transferidos y la subvención a los órganos de autogobierno. Además, el art. 79 de la Ley presupuestaria estatal establece el porcentaje de participación en el Fondo de compensación en un 35,55%. Esto ha supuesto un fuerte incremento de las aportaciones del Estado a las Ciudades Autónomas, que se sitúa en torno al 30% respecto al año anterior.

Resulta evidente el trato fiscal privilegiado que reciben las Ciudades Autónomas. El propio Tribunal Constitucional se ha referido a ello de forma tangencial este año en la STC 96/2002 al considerar que sólo Ceuta, Melilla y Canarias merecen por sus especiales circunstancias un trato fiscal privilegiado, a diferencia de lo que ocurre en Navarra o el País Vasco. Sin embargo, para conocer el régimen fiscal nos vemos obligado a revisar cada año la Ley de acompañamiento a los Presupuestos, donde se incorporan medidas puntuales, que van conformando el régimen económico fiscal especial mencionado en la Disposición Adicional segunda de los Estatutos de Autonomía. Por ello, un año más reiteramos la conveniencia de que, siquiera por la vía de la refundición de textos normativos vigentes, se apruebe una Ley única que recoja las normas vigentes conformadoras del régimen económico y fiscal especial de las Ciudades Autónomas. Sin embargo, éste ha sido el tercer año consecutivo en el que se rechaza en el Congreso de los Diputados una proposición de ley en ese sentido. No valoramos el contenido de estas proposiciones de ley, sino la necesidad de que exista una fuente estatal única, más allá de las anuales leyes de acompañamiento a los Presupuestos, que contenga y garantice las peculiaridades del régimen económico y fiscal en aras de la seguridad jurídica.

Respecto al ejercicio competencial merece subrayarse el ingente número de Ordenes ministeriales y Decretos estatales que tienen a las Ciudades Autónomas como exclusivo ámbito de aplicación territorial. Ocurre especialmente en la materia competencial educación. Decenas de Ordenes Ministeriales del Ministerio de Educación, cultura y deportes contienen regulaciones destinadas exclusivamente a Ceuta y Melilla, únicos territorios en los que el Estado mantiene todas sus competencias. Son normas jurídicas que rigen en Ceuta y Melilla los concursos de traslados del personal docente, los procedimientos selectivos para el ingreso y acceso a los distintos cuerpos docentes, los nombramientos de tribunales de selección, la creación de centros públicos y el desdoblamiento de los existentes, la modificación de los conciertos educativos, la autorización de la apertura y funcionamiento de centros docentes privados, la ampliación o reducción de unidades docentes, los cambios de denominación de centros educativos, distintos tipos de premios y subvenciones a docentes y discentes, etc. Tras el traspaso de sanidad a las Comunidades del art. 143 CE, también en esta materia competencial se producirá una situación similar. Ocurre también en otras materias. Así, resultan habituales las convocatorias de ayudas del Instituto de la Mujer o del Instituto de la Juventud, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a las que pueden concurrir sólo entidades radicadas en Ceuta y Melilla u otras que desarrollen actividades en más de una Comunidad Autónoma. También, el RD 136/2002, que aprueba el Reglamento del Registro de sociedades cooperativas tiene como ámbito de aplicación sólo a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a las sociedades que actúan en varias CCAA.

Mención especial merece la Orden APA/510/2002, de régimen de aplicación del RD 137/2002, por el que se establecen medidas de apoyo a armadores y tripulantes de la flota pesquera afectada por la finalización del Acuerdo entre Unión Europea y Reino de Marruecos en Ceuta y Melilla (modificada durante este mismo año por la Orden APA 1371/2002). Es una norma de ejecución de las bases estatales que trasponen el Derecho comunitario, que en el caso de Ceuta y Melilla, a diferencia de las CCAA ha de elaborar el Estado pues estos territorios carecen de competencias en la materia.

Distinta valoración merece la Orden INT/2499/2002, de 4 de octubre, de modificación del Reglamento del Bingo de 1929. Todas las CCAA tienen competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas salvo Ceuta y Melilla que sólo tiene facultades de administración, inspección y sanción y la potestad reglamentaria en los términos que establezca la legislación general del Estado. Sin embargo, el Estado entiende que las Ciudades Autónomas sólo pueden presentar propuestas que podrán ser incluidas en la normativa estatal y puesto que todas las CCAA han modificado su normativa se ha considerado conveniente adecuar determinadas disposiciones del Reglamento estatal del bingo. Esa interpretación nos parece discutible pues, como ya apuntamos respecto al RD 2110/1998, la Ciudad Autónoma podría regular esta materia en ejercicio de su potestad reglamentaria al poseer título competencial para ello y no estar afectada por una reserva de ley, como demuestra su regulación estatal a través de normas reglamentarias. Respecto a esta cuestión y su hipotética relación con la cláusula de supletoriedad, debemos mencionar la STC 204/2002, en la que se cuestiona por el ejecutivo catalán la extensión territorial de la potestad estatal para crear una tasa en relación al juego. El Tribunal destaca en la sentencia que el Estado mantiene competencias en materia de juego y apuestas únicamente en Ceuta y Melilla, por lo que las referencias a la aplicación de normas estatales a todo el territorio nacional excede las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas. La competencia del Estado para la expedición de las guías y la creación de la correspondiente tasa se circunscribe exclusivamente a las ciudades de Ceuta y Melilla, de ahí que el Estado no pueda determinar el sujeto pasivo de dicha tasa acudiendo a un criterio que desborda aquel ámbito territorial. Lo importante de esta sentencia es que parece impedir que la situación de Ceuta y Melilla permita al Estado dictar normas aplicables inmediatamente sólo a estos territorios, que puedan ser de aplicación supletoria en el resto del Estado. En su momento apuntamos que éste podía ser el sentido del Real Decreto 2110/1998, de aplicación exclusiva en las Ciudades Autónomas, cuando éstas podían ejercer la potestad reglamentaria en esa materia. Ahora el Tribunal Constitucional veda de forma taxativa esa posibilidad.

El mantenimiento de títulos competenciales del Estado aplicables únicamente en los territorios de Ceuta y Melilla está provocando incluso cambios en la estructura administrativa y la existencia de organismos estatales dedicados sólo a estas ciudades. Así ocurre con el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Este sustituye al Instituto Nacional de Seguridad Social cuando sólo tiene competencia territorial en Ceuta y Melilla, pero se le añade la competencia en migraciones, de ámbito estatal y creciente importancia. Sin embargo, cuando la materia migraciones se traslada al Ministerio de Trabajo, el IMSERSO mantiene competencias sólo en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla. A ello responde el RD 238/2002,

que establece su estructura orgánica y funciones en esta nueva situación. Pero acaso el supuesto más notorio es el del INSALUD, que ha sido sustituido por una entidad de menor dimensión denominada ahora Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, que se ocupará, según el art. 15 del RD 840/2002, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, únicamente de las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla. No parece necesario insistir en que la aprobación de normas estatales o el mantenimiento de una estructura administrativa estatal sólo para atender a las Ciudades Autónomas resulta sumamente disfuncional.

También en el ámbito competencial pero en este caso relacionado con la Unión Europea, el RD 194/2002 establece las ayudas al suministro de leche y productos lácteos a los alumnos de centros escolares y excluye expresamente a Ceuta y Melilla de acuerdo con su exclusión de la Política Agraria Común (PAC) prevista en el art. 25.3 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Pese a la escasa trascendencia sustantiva del supuesto nos sirve para recordar que mientras Canarias, el otro territorio excluido en el art. 25 del Acta de Adhesión, se ha integrado a la política agraria común y a la política común de pesca (Reglamento 1911/91) esto no ha ocurrido en el caso de Ceuta y Melilla. Distinta es la situación respecto a las ayudas estructurales, para las que Ceuta y Melilla son regiones de Objetivo 1. Así, precisamente en materia de pesca, el RD 235/2002 establece la normativa básica de ayudas estructurales en el sector pesquero, aplicable a estos territorios.

La actividad normativa de las Ciudades Autónomas ha mantenido las mismas pautas que en años anteriores. Por un lado, destaca el aumento de disposiciones generales dictadas en ejercicio de competencias traspasadas por el Estado en virtud de los títulos competenciales estatutarios, vinculada a la estabilidad política alcanzada en ambas Ciudades Autónomas. Sin embargo, la técnica legislativa continúa siendo deficiente en cuanto no se han seguido tampoco este año los criterios establecidos en los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000, a los que venimos haciendo referencia desde entonces. En el caso de Ceuta se utiliza en las distintas normas de aplicación general la cláusula «oído el Consejo de Estado». Sin embargo, no se ha aprobado durante el año 2002 ningún Dictamen referido a estos territorios. Un caso paradigmático es el de la actividad de guías intérpretes. El reglamento regulador de esta actividad fue uno de los sometidos al Consejo de Estado por la Ciudad de Ceuta en el año 2000 que dio lugar al pronunciamiento del máximo órgano consultivo estatal en el que establecía, por un lado, el carácter preceptivo de ese Dictamen previo y, por otro, un procedimiento específico para la elaboración de estos reglamentos en las Ciudades Autónomas, similar al seguido en las Comunidades Autónomas. Pues bien, durante el año 2002, en Ceuta se ha modificado el reglamento de guías intérpretes y en Melilla se ha aprobado un reglamento regulador de esa actividad sin que en ninguno de los dos casos se haya solicitado el Dictamen al Consejo de Estado ni se haya seguido el procedimiento expresamente establecido por éste para la aprobación de los reglamentos de las Ciudades Autónomas. El origen de esta disfunción está lógicamente en los Reglamentos de la Asamblea que regulan el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. Estos deben ser modificados para establecer un procedimiento específico de elaboración de los reglamentos dictados en ejercicio de las

competencias traspasadas como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Aunque parece evidente la imposibilidad de separar las competencias locales y autonómicas en esta regulación normativa las fuentes utilizadas no pueden ser las propias de un ente local sino las de un ente autonómico.

La inmigración ha sido, un año más, cuestión central en las Ciudades Autónomas. Este año, más allá de las expulsiones o los conflictos en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, los principales conflictos han girado en torno a los menores inmigrantes de acogida, especialmente en Melilla, con dos acontecimientos especialmente destacados: las denuncias internacionales, incluso en la sede de la ONU, sobre la situación de los menores inmigrantes sin familia en las Ciudades Autónomas y la posibilidad, planteada por el Presidente de Melilla aunque finalmente desechada, de devolver las competencias en la materia al Estado ante la imposibilidad humana y material de cumplir las exigencias previstas en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor por el ingente número de menores inmigrantes marroquíes sin familia que debían ser tutelados.

Finalmente, los convenios de colaboración con el Estado han sido numerosos este año, reflejo no sólo de una normalización de relaciones, que ya se alcanzó el año pasado, sino incluso de un trato preferente para estos territorios por su singular situación geopolítica. La mayoría de los convenios hacen referencia a la materia de asistencia social, por la concurrencia de dos circunstancias ya mencionadas en otras ocasiones: las competencias traspasadas en esta materia son notables y además Ceuta y Melilla se encuentran en una situación especialmente grave en niveles de pobreza y marginación. Pero también han sido importantes durante este año los convenios dirigidos al desarrollo económico a través de la modernización del comercio o la dinamización del turismo o los que pretenden la aplicación de normas estatales, especialmente los referidos a la aplicación del Plan de vivienda 2002-2005 o al Plan de residuos industriales.

CEUTA

Actividad política

Este año ha sido convulso en Ceuta por los acontecimientos externos, pero no por cuestiones internas, pues la vida política de la ciudad se desarrolla en el clima de normalidad alcanzado el año anterior.

La ocupación del islote Perejil ha sido el principal punto de conflicto desde esa perspectiva exterior que ha afectado, lógicamente a la Ciudad Autónoma, pero no el único. Las fronteras de Tarajal y Benzú han sido lugar de conflicto ya antes del episodio de Perejil, situación agravada, lógicamente, a partir del verano. Desde principios de año se venían produciendo retenciones de tránsito que afectaban al tráfico de mercancías, con habituales episodios de desórdenes públicos por las aglomeraciones de personas. Tras la crisis de Perejil esta situación se agrava y en octubre la delegación del Gobierno decretó el cierre del paso fronterizo especial de Benzú, utilizado para el comercio con las poblaciones limítrofes marroquíes, con el argumento de las alteraciones del orden público y la entrada indiscriminada de inmigrantes. Sin embargo, ante la protesta reiterada de comerciantes y empresarios se reabre de forma paulatina, aunque con severos controles, este paso

fronterizo. Por otro lado, la crisis internacional, agudizada a partir del 11 de septiembre también ha seguido teniendo repercusiones en este territorio, en el que conviven comunidades cristiana, musulmana y hebrea. El suceso más grave fue el incendio provocado de la puerta de la sinagoga. Nunca antes del 11 de septiembre de 2001 había sido objeto de ataques el templo hebreo, pero éstos se han repetido con frecuencia en los últimos meses de 2001 y los primeros del 2002. No puede olvidarse tampoco que permanece encarcelado en Guantánamo el ceutí Hamed Abderrahaman, vecino de la barriada de la ciudad en la que el integrismo musulmán es más notorio y los enfrentamientos entre comunidades más habituales.

Sin embargo, decimos que pese al conflicto político internacional que la circunda, se advierte en Ceuta un periodo de expansión urbanística y un incipiente desarrollo económico, del que puede ser símbolo el inicio de los trabajos en la manzana de Revellín, proyecto urbanístico diseñado por el arquitecto Alvaro Siza, o la apertura un gran centro comercial en la ciudad. La incorporación de Ceuta al Fondo de Suficiencia Financiera le ha permitido recibir 10,6 millones de euros, lo que supone un incremento de 30% en las aportaciones recibidas del Estado respecto al año anterior. Además, del Fondo de Compensación Interterritorial ha recibido 5 millones de Euros, a los que se añaden 1,7 más del Fondo complementario. Esto no significa que la situación socio-económica sea buena sino que se advierten síntomas de una tendencia favorable. Sólo un dato para mostrar la dura realidad socio-económica actual: el 65% de las familias ceutíes se consideran pobres.

El ambiente político de la Ciudad es preelectoral. Las elecciones del 2003 se celebrarán sin la presencia del GIL, incluso el partido que lo sustituyó, el PIL, ha perdido dos nuevos diputados, y no parece en condiciones de acercarse a los resultados de su antecesor. Todas las encuestas auguran la hegemonía del PP. Con el 25 de mayo de 2003 cerca se ha ampliado la oferta electoral localista con la vuelta de algunos grupos que en el pasado tuvieron importante representación en la ciudad, como la Unión del Pueblo Ceutí, o la aparición de otros completamente nuevos como la Unión Demócrata Ceutí, formado mayoritariamente por miembros de la comunidad musulmana. Este último resulta de una ruptura, no formalizada, en el Partido Democrático y Social de Ceuta, el grupo formado casi exclusivamente por musulmanes y muy cercano durante toda la legislatura al PP. Destacados miembros de este grupo han apoyado públicamente al nuevo partido nacido para representar las posiciones más progresistas de la comunidad musulmana de Ceuta y su constitución fue respaldada por Mustafa Aberchán, anterior Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla, cuyo grupo cuenta con una cuarta parte de los diputados locales y un importante peso político en esa Ciudad Autónoma. No ha sido un buen año para el PDSC pues los dos consejeros autonómicos pertenecientes a este grupo fueron relevados por el Presidente al solicitar el fiscal nueve años de cárcel y quince de inhabilitación para ejercer cargo público, por considerarlos responsables de liderar los disturbios que se produjeron en 1999 contra el gobierno del GIL, con el resultado de 15 heridos.

Respecto a la inmigración han sido constantes las desarticulaciones de redes de inmigración ilegal, aunque parece evidente que se reconstituyen con rapidez. La cuestión de los menores inmigrantes marroquíes tutelados no ha adquirido la gravedad que en Melilla, pero se han repetido los enfrentamientos y las agresiones en los centros. Acaso el episodio más destacado fue la fuga de 40 menores marro-

quies para evitar la reagrupación familiar, aunque la mayoría regresaron a los pocos días y pudieron ser llevados con sus familias al otro lado de la frontera. El Informe del Defensor del Pueblo sobre la problemática de los menores inmigrantes con motivo del primer año de vigencia de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor recomienda a las autoridades ceutíes la construcción de nuevos centros al considerar obsoletos los existentes.

Actividad normativa

La actividad normativa de Ceuta ha sido importante durante este año. Sin embargo, no se han seguido, como hemos apuntado antes, las pautas establecidas en los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000. Resulta obvia la necesidad de modificar el Reglamento orgánico de la Asamblea pues en la actualidad el seguimiento de las indicaciones del Consejo de Estado supone soslayar el procedimiento expresamente establecido en el Reglamento de la Asamblea. No obstante, en el caso de Ceuta parece atisbarse una cierta influencia del posicionamiento del Consejo de Estado en dos aspectos: en primer lugar, se menciona expresamente que el reglamento ha sido aprobado por el Pleno de la Asamblea, pues recuérdese que el Consejo de Estado hacía hincapié en que era la Asamblea y no el Consejo de Gobierno quien ejercía la potestad normativa reglamentaria (art. 12.1 a) de los Estatutos) y, en segundo lugar, en algunos textos normativos incluye la cláusula «oído el Consejo de Estado», aunque presumimos que se trata de una mera declaración retórica puesto que durante el año 2002 el Consejo de Estado no ha emitido ningún Dictamen a instancia de Ceuta. En este sentido, resulta destacable que se ha modificado el Reglamento regulador de la Actividad de Guías Intérpretes de Turismo de la Ciudad, uno de los que en el año 2000 fue sometido a Dictamen del Consejo de Estado sin que en esta ocasión se haya actuado de igual forma.

El Reglamento Orgánico de la Asamblea de Ceuta distingue, a diferencia del de Melilla, las disposiciones generales dictadas en ejercicio de las competencias traspasadas en virtud de los títulos competenciales estatutarias de las competencias locales, aunque sólo nominalmente, no en el procedimiento de elaboración.

Entre esos reglamentos destacamos el que regula las jornadas y horarios de las oficinas de farmacia. Merece ser reseñado puesto que constituye desarrollo normativo de las bases estatales en materia de ordenación de oficinas de farmacia, contenidas en la Ley 16/1997. Ese desarrollo normativo de las bases lo puede efectuar la Ciudad Autónoma a través del ejercicio de la potestad reglamentaria en cuanto no existe una reserva de ley y tiene título competencial en la materia en virtud del art. 21.1.19 EACe y el Decreto 32/1999, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de Sanidad. También con el sustento del art. 21.1.19 EACe y el RD 32/1999, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de sanidad se ha dictado el Reglamento regulador de las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso colectivo.

También nos parece importante resaltar el denominado Reglamento 1/2002, de 16 de octubre, regulador de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y

suelo, que curiosamente aparece, por primer vez, numerado y, además, con la misma denominación que el reglamento estatal al que se vincula. En efecto, pretende el desarrollo de las disposiciones del RD 1/2002, de 11 de enero, Plan de vivienda 2002-2005 que, por un lado, da un tratamiento idéntico a CCAA y Ciudades Autónomas y, por otro, remite a éstas, se entiende que también a las Ciudades Autónomas, para su desarrollo. La norma reglamentaria actúa como legislación general del Estado que habilita expresamente a la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Finalmente en el Reglamento del Registro Público de asociaciones de consumidores y usuarios se advierte una situación habitual en estos territorios en los que de hecho existe un régimen de administración única cual es la confusión de competencias locales y autonómicas en el tratamiento unitario de una materia que efectúa una disposición general.

Respecto a los reglamentos de autoorganización se ha modificado el art. 106.1 del Reglamento de la Asamblea, aunque la alteración es ciertamente menor. Se trata de facilitar la intervención en el Pleno de las Asociaciones o Entidades interesadas en el asunto tratado, actuación que ahora no requerirá la autorización del Presidente de la Asamblea sino del Presidente de la Comisión informativa correspondiente.

Los convenios de colaboración han sido numerosos, especialmente en materia de asistencia social para atender a la grave problemática de pobreza y marginación social que asola a esta Ciudad Autónoma, especialmente en los barrios en los que habita la comunidad musulmana. Así se han suscritos convenios de apoyo a familias en situaciones especiales, sobre menores infractores, de erradicación de la pobreza en determinados barrios, de prevención de riesgos y tratamiento en familia en las que se producen malos tratos. Han sido tan bien numerosos los referidos a asuntos sociales, elaborados en la correspondiente conferencia sectorial y coincidentes con los suscritos con las Comunidades Autónomas: Plan nacional sobre drogas, prevención VIH, atención a la primera infancia, Plan gerontológico, atención a discapacitados, programas y actuaciones dirigidos a mujeres, Plan de voluntariado, promoción de jóvenes. En materia de vivienda, en el marco del Plan de viviendas 2002-2005 se ha suscrito un convenio sobre actuaciones de vivienda y suelo. En aras del desarrollo económico se ha aprobado, como cada año en el seno de la conferencia sectorial, el convenio para la modernización del comercio interior, con un incremento notable de la aportación estatal, pero además como novedades de este año se ha suscrito un convenio para la dinamización turística y un nuevo convenio de colaboración para el Desarrollo del Plan Marco del comercio interior, ya específico para las Ciudades Autónomas. En materia de inmigración destacan el convenio de actuaciones conjuntas en atención a inmigrantes, refugiados, asilados y desplazados y el convenio de colaboración sobre acogida básica a inmigrantes. Finalmente, merece ser destacado también el convenio suscrito por la Ciudad con el Ministerio de Defensa para la construcción de una escuela pública en Kosovo.

MELILLA

Actividad política

La Ciudad Autónoma de Melilla también ha estado muy pendiente durante este año del conflicto diplomático entre España y Marruecos. Sin embargo, desde la perspectiva de la Ciudad Autónoma el conflicto ha tenido algunas consecuencias positivas. Por un lado, ha favorecido la defensa pública de la «españolidad» de la Ciudad, actitud siempre bien acogida en estos territorios en los que la queja habitual respecto al Estado es la sensación de orfandad; por otro, deben vincularse al conflicto las ventajosas medidas económico-fiscales y las inversiones en infraestructuras anunciadas por el Estado, que pueden coadyuvar al desarrollo económico y social de este deprimido territorio, al que obviamente ha afectado de forma importante el conflicto con Marruecos al reducirse mucho las ventas a ciudadanos marroquíes. El vicepresidente del gobierno y Ministro de economía, Rodrigo Rato, presentó en Melilla el Plan de Desarrollo integral económico y social de la Ciudad Autónoma. Pero es que además, los efectos negativos del conflicto se han ceñido al ámbito económico, con una importante reducción del comercio transfronterizo, pero no se han extendido al político en cuanto no se ha producido, como podía temerse, un enfrentamiento entre comunidades. Por el contrario, la intervención de la Comisión Islámica de Melilla fue fundamental para evitar las marchas marroquíes sobre la frontera que, sin duda, hubieran acrecentado enormemente la tensión, aunque lamentablemente los representantes de la comunidad musulmana se han retirado de la Mesa Interconfesional.

La vida política local ha continuado alterada y, fundamentalmente, judicializada. En los primeros meses del año, el líder del PP Ignacio Velázquez abandonó el Gobierno y renunció a su acta de diputado. Se vincula esa decisión a la sentencia del Tribunal Supremo que días después lo inhabilitó para ocupar cargo público durante seis años por su actuación cuando era Presidente, al impedir una moción de censura en su contra en 1996. Pero el episodio más espectacular ha sido la prisión provisional decretada para el Consejero de Economía, Francisco Suárez, como consecuencia de una operación policial contra el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico. Suárez era un militante del Partido Popular que en las pasadas elecciones fue elegido diputado en las listas del GIL, pasó posteriormente al Grupo Mixto, para retornar finalmente, de nuevo al PP, sin abandonar nunca la Consejería de Economía de la Ciudad Autónoma.

El debate sobre el Estado de la ciudad fue especialmente tenso al coincidir con el ingreso en prisión del consejero de Economía, incluso dio lugar a una querrela del Presidente del Ciudad contra el líder de la oposición por un presunto delito de calumnias en su intervención durante el debate. También debe destacarse que se ha celebrado el primer pleno de control de toda la legislatura, precisamente cuando se acerca el final de ésta pues durante el periodo de gobierno del GIL no se celebró ninguno. El pleno monográfico fue, lógicamente, muy largo. La autonomía de la Ciudad Autónoma y el transfuguismo fueron los ejes sobre los que giraron los debates. Los dos datos apuntados: la judicialización de la actividad parlamentaria y la escasez de plenos de control sobre la actuación del ejecutivo muestran las deficiencias en el funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno en la Ciudad Autónoma.

En el ámbito competencial se ha advertido una laguna competencial provocada en el proceso de traspasos, que no existe en el caso de Ceuta. Así, el RD 260/2002, por el que se fijan las condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de carnes de reses de lidia indica en su Disposición Transitoria segunda que en la Ciudad de Melilla los órganos correspondientes de la Administración General del Estado ejercerán las funciones previstas en el presente RD hasta que se lleve a cabo el correspondiente traspaso de servicios.

La inmigración ha continuado siendo una cuestión central. Pueden destacarse en este ámbito distintas cuestiones. Durante todo el año se han producido expulsiones masivas de inmigrantes, en algunos casos objeto de crítica por el Defensor del Pueblo en virtud del procedimiento seguido. Pero, sin duda, la problemática más acuciante ha sido la de los menores inmigrantes sin familia que delinquen y son tutelados en centros de la Ciudad Autónoma. Han sido constantes los enfrentamientos entre los menores y con los educadores de los centros, todo ello provocado por la saturación de éstos, que tuvo su momento más dramático con la muerte de un menor acogido en una reyerta ocurrida en el propio centro. La problemática de los menores alcanzó una dimensión pública notable ante una denuncia de Amnistía Internacional contra la Ciudad por maltrato infantil e incluso el pronunciamiento de la ONU también denunciando malos tratos a los acogidos por la Ciudad Autónoma. El Defensor del Pueblo ha realizado un Informe sobre la situación. La Ciudad Autónoma, más allá de rechazar las acusaciones, envía al Congreso de los Diputados un informe sobre los menores advirtiendo del uso fraudulento del «desamparo» en cuanto los menores tienen sus familias al otro lado de la frontera. Incluso, ante la imposibilidad humana y material de atender a la avalancha de menores marroquíes susceptibles de acogerse a las medidas de acogida en los centros públicos previstas en la Ley de Responsabilidad Penal del menor, la Ciudad Autónoma acuerda de forma unilateral no asumir la tutela de más menores marroquíes, suspende las órdenes de desamparo y acogimiento residencial de los menores extranjeros no acompañados que llegan a la ciudad, e incluso planteó la posibilidad de devolver las competencias al Estado, que habían sido traspasadas en 1997 en virtud del Estatuto de Autonomía, al considerarse desbordada. Parece evidente que el problema no se reduce a una cuestión de medios económicos, ni siquiera de espacio físico, sino al flujo constante de centenares de menores marroquíes que no pueden ser repatriados. Además, la crisis política entre España y Marruecos no ha ayudado, obviamente, a mejorar la situación en cuanto más allá de utilizarse como arma arrojadiza (Aznar exige a Marruecos que controle la inmigración infantil y Benaissa denuncia la vulneración de derechos humanos en España) lo cierto es que ha dificultado la puesta en práctica de medidas de reagrupación familiar, el cauce más lógico, acaso el único, para solventar esta situación. Las medidas adoptadas han sido el refuerzo de la frontera y la mejora de los controles con la finalidad de reducir la entrada de menores y la creación de un registro de menores.

Finalmente, en el ámbito cultural debe destacarse la aparición de importantes restos arqueológicos que ilustran sobre el pasado romano de la ciudad, al descubrirse el entramado urbano de una barriada romana.

Actividad normativa

Respecto a la actividad normativa del Estado referida a Melilla destaca el RD Ley 1/2002, de medidas urgentes para reparar daños provocados por la lluvia en distintas CCAA y Melilla. La Orden INT/1233/2002 incluye todo el término municipal de Melilla en la aplicación del Decreto-Ley y la Orden APU/ 1163/2002 el procedimiento de concesión de subvenciones para reparar los daños causados por el temporal.

La actividad normativa de la Ciudad Autónoma ha superado la de años anteriores, una vez alcanzada la estabilidad política. Debe destacarse, no obstante, la inadecuada técnica legislativa en la aprobación de Disposiciones Generales aprobadas en ejercicio de las competencias asumidas en virtud el Estatuto de Autonomía y atribuidas por los distintos Decretos de traspasos. En unos casos se denominan Ordenanzas, como si fuesen ejercicio de competencias municipales, tal como se prevé en el Reglamento orgánico de la Asamblea; en otros, aunque se denominan reglamentos no han seguido el procedimiento de elaboración propio de los reglamentos autonómicos.

Por su contenido, la fuente reglamentaria más importante de las aprobadas durante este año es el «Reglamento regulador de medidas para la inclusión social». Es dictado en ejercicio de las amplias competencias de la Ciudad Autónoma en materia de asistencia social derivadas el art. 21.1.18 EAME y del RD 1385/1997, de traspasos en materia de asistencia social. En este Reglamento se recogen cinco programas básicos de inclusión social: el Ingreso Melillense de integración, equivalente a la Prestación económica de Renta Mínima prevista en las distintas Comunidades Autónomas; el programa de prestaciones económicas para situaciones de emergencia social; la prestación básica familiar, dirigido a familias con carencias económicas graves que quedan fuera de la cobertura de la normativa general vigente; los programas de desarrollo comunitario, orientadas a la promoción personal y social por medio de la formación y de las actividades ocupacionales y el programa de alojamiento temporal alternativo, consistente en prestaciones económicas para subvencionar el alojamiento a determinadas familias en situación de necesidad.

También nos parecen de notable importancia las fuentes reglamentarias referidas a la materia vivienda, dictadas en virtud del título competencial sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 21.1.1 EAME) y del RD 339/1996 de traspasos en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, en cuyo Anexo se traspasan expresamente a la Ciudad Autónoma las funciones de elaboración de la normativa propia en materia de vivienda y la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de ella. Así, se ha elaborado durante este año la «Ordenanza de bonificaciones y precios de venta o renta de las viviendas de promoción pública» (BOME 3881, de 28 de mayo), que actualiza la Ordenanza de 16 de abril de 1997, manteniéndose el nivel de esfuerzo para la adquisición de vivienda en un 20% de los ingresos y se eleva la bonificación en los alquileres para las Unidades Familiares de bajo nivel al 60%. También, la «Ordenanza de adjudicación de viviendas de promoción pública» (BOME 3913, de 17 de septiembre), en virtud del título competencial anterior, pretende regular la adjudicación de viviendas de promoción pública.

En materia de turismo se ha aprobado durante este año el «Reglamento regulador de la actividad de guías intérpretes de la ciudad de Melilla» (BOME extraordinario número 4, de 31 de julio). Con esta fuente reglamentaria, similar a la aprobada en Ceuta en el año 2000, a la que nos hemos referido en diversas ocasiones en cuanto fue dictaminado por el Consejo de Estado, se cubre el vacío normativo existente en esta Ciudad autónoma en cuanto el Estado carece de competencia para establecer una nueva regulación (STC 6 de julio de 1989) y la Orden de 1964 ha sido declarada inadecuada para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1994.

La promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, título competencial previsto en el art. 21.1.17 EAMe, ha sustentado distintos textos normativos aprobados durante el año 2002. Así, la «Ordenanza para la obtención de títulos y tarjetas de identidad que habiliten para el ejercicio del buceo profesional» (BOME extraordinario número 4, de 31 de julio) y la «Ordenanza para la expedición de licencias que habiliten para el ejercicio de enseñanzas de buceo profesional y deportivo» han sido elaboradas en virtud del RD 1384/1997, de traspaso de competencias en materia de enseñanzas náutico-deportivas, subacuático deportivas y buceo profesional, y la «Ordenanza sobre subvenciones a clubes deportivos que participen en competiciones de ámbito nacional» encuentra su referente en el RD 1383/1997, de traspaso de competencias en materia de cultura y deportes, que transfiere a la Ciudad Autónoma el fomento y promoción de las Asociaciones deportivas.

Finalmente, con el sustento del título competencial «patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la ciudad» (art. 21.1.14 EAMe) y el RD 1383/1997, por el que se traspasan funciones y servicios en materia de cultura se ha elaborado la «Ordenanza sobre marquesinas», que establece la prohibición de cualquier tipo de marquesinas, entendidas como cubierta o alero colocado como soporte publicitario o elemento de protección del contenido de los escaparates de los locales comerciales en las fachadas de éstos y la «Ordenanza sobre instalación y colocación de acondicionadores de aire en el conjunto histórico de Melilla la vieja y ensanche modernista», sobre la ubicación de los acondicionadores de aire en el conjunto histórico.

Entre las normas dictadas en ejercicio de las competencias de autoorganización ha destacado este año el Reglamento del Consejo Económico y social de la Ciudad Autónoma, que permitirá el funcionamiento de éste órgano de participación de los agentes sociales y económicos en la planificación y realización de la política económica y social y el Reglamento de la Junta Arbitral de consumo, para atender a las quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios.

En algunos casos se han dictado disposiciones generales sin un título específico sino genérico. Así, la competencia para promover la libertad y la igualdad real y efectiva se presenta como el sustento competencial del Reglamento de voluntario de protección civil. También se han aprobado durante este año distintos planes integrales como el Plan Integral de Juventud con las áreas de Información juvenil, emancipación, participación y asociacionismo, alternativas de ocio y acción social, el Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Finalmente, los convenios de colaboración suscritos por la Ciudad Autónoma de Melilla son los mismos que relatábamos antes en el caso de Ceuta: atención a situaciones de pobreza y marginación social, asuntos sociales (niños, tercera edad, mujeres, jóvenes, etc.), actuaciones vinculadas al Plan de vivienda 2002-2005, dinamización turística y modernización del comercio interior, tanto el común acordado en la conferencia sectorial como el específico Plan marco para las Ciudades Autónomas o atención básica a inmigrantes.