

## VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*José Antonio Montilla Martos*

### Consideraciones generales

Por tercera vez tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía se han celebrado elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla. Los resultados han sido los esperados. En ambas Ciudades, el Partido Popular ha recuperado la mayoría absoluta y los dos Presidentes, Vivas en Ceuta e Imbroda en Melilla, que accedieron al poder en la anterior legislatura a través de sendas mociones de censura, se mantienen en la Presidencia, ahora con una posición muy reforzada por el amplio respaldo de un grupo parlamentario claramente hegemónico (19 de 25 diputados en Ceuta y 15 de 25 en Melilla), sin necesidad, por tanto, de acuerdos con otras fuerzas políticas como en la anterior legislatura.

Las razones de este espectacular incremento en el número de votos y representantes del PP (en Melilla en coalición con el partido localista Unión del Pueblo Melillense) se explica por la estabilidad alcanzada en la segunda parte de la pasada legislatura, tras las incertidumbres y tensiones provocadas por el fenómeno GIL, el grupo más votado en las anteriores elecciones en ambas ciudades. También deben apuntarse como elementos que han incidido en la campaña electoral y en los resultados, por un lado, las fuertes inversiones que el Gobierno central está efectuando en Ceuta y Melilla desde que el GIL abandonó el poder y lo recuperó el Partido Popular y, por otro lado, el episodio acontecido el año pasado en la Isla Perejil. Por un lado, la movilización militar producida ha sido valorada en estas Ciudades como una defensa de la «españolidad» de Ceuta y Melilla y, por otro lado, acrecentó el siempre latente temor a una posible agresión externa.

La composición de ambas Asambleas se ha simplificado mucho. Están compuestas por el PP, con una sólida mayoría absoluta en ambas, el PSOE con una representación puramente testimonial, al igual que en la anterior legislatura, y, como tercer pilar de ambas Asambleas, en un fenómeno que parece consolidarse y en paulatino crecimiento, grupos políticos vinculados a la comunidad musulmana, con gran fuerza en Melilla, donde Coalición por Melilla de Mustafá Aberchán, efímero presidente en la anterior legislatura, está ya en 7 representantes, con una subida de 2, y menos en Ceuta, 3 del nuevo grupo Unión Demócrata Ceutí y 1 del Partido Democrático y Social de Ceuta, que en la anterior legislatura gobernaba con el Partido Popular y ahora ha visto reducida su representación. Resulta importante apuntar que el nuevo partido vinculado a la comunidad musulmana de Ceuta, UDC, que ha irrumpido con relativa fuerza en la Asamblea al obtener 3 representantes en su primera comparecencia electoral, se presenta como «partido hermano» de la Coalición por Melilla de

Aberchán. Los partidos localistas ajenos a la comunidad musulmana, que habían tenido gran tradición en ambas ciudades han desaparecido de ambas Asambleas. En unos casos han sido absorbidos por el Partido Popular: Unión del Pueblo Melillense y Ceuta Unida; en otros, quedan sin representación: Unión del Pueblo de Ceuta, Partido Socialista del Pueblo de Ceuta. La advertida bipolaridad, ciertamente descompensada, entre la mayoría absoluta del Partido Popular y la oposición, formada fundamentalmente por grupos políticos vinculados a la comunidad musulmana, en lento pero continuo crecimiento en ambas ciudades, con una mínima presencia del PSOE, conlleva algunos riesgos de confrontación no sólo política sino también social que obliga a una actuación política sumamente prudente en el futuro.

La inmigración ha sido el segundo gran asunto de interés en las Ciudades Autónomas. La llegada de inmigrantes magrebíes y subsaharianos a ambas ciudades ha sido constante, para trasladarse hasta la Península así como los motines y altercados en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. El episodio más grave ocurrido este año fue la aparición de un campamento clandestino de inmigrantes irregulares en Ceuta, fuera de un CETI absolutamente saturado. La ONG Médicos sin fronteras se encargaba de atender a estos inmigrantes hasta que la Delegación del gobierno ordenó su desalojo y se dismantelaron las tiendas en las que se hacinaban más de 600 personas. Además, un año más han sido numerosos los cadáveres de inmigrantes que han aparecido en las costas de Ceuta y Melilla.

La política de inmigración en Ceuta y Melilla está vinculada a las relaciones con Marruecos. En ese sentido, pueden distinguirse dos períodos durante este año. En la primera parte del año, reciente todavía la tensión generada por el incidente del islote Perejil, la actitud del gobierno español se ha limitado a denunciar la falta de colaboración de Marruecos en la lucha contra las mafias de la inmigración. La muerte de un porteador marroquí en la frontera de Ceuta por un disparo de un agente de la Guardia Civil no ha producido el incidente diplomático que en principio se temía, una vez dadas las oportunas explicaciones al gobierno alauita. Luego, tras la denominada cumbre bilateral de reconciliación celebrada en Marrakech durante el mes de diciembre, la primera en los últimos cinco años, las relaciones parecen mejorar. En este sentido ha sido muy importante el acuerdo sobre la repatriación de menores. En virtud de este acuerdo España podrá devolver a los menores marroquíes no acompañados que entren por un puesto fronterizo español y Marruecos se compromete a recogerlos y entregarlos a su familia.

La situación de los menores transfronterizos acogidos en centros españoles al ser detenidos sin familia en territorio español ha sido muy problemática aunque tras el apuntado acuerdo puede vislumbrarse la mejora de una situación que este año, como los anteriores, ha sido continua fuente de conflictos. Poco antes del acuerdo bilateral una Instrucción de la Fiscalía General del Estado ordenaba repatriar a los extranjeros de más de 16 años que hubieran accedido ilegalmente a territorio español. El gobierno de la ciudad aplaudió la directriz al entender que, efectivamente, no se trataba de desamparados sino de jóvenes dispuestos a obtener permiso de residencia. Sin duda el problema de los menores es muy grave y los Gobiernos de ambas Ciudades han mostrado reiteradamen-

te su incapacidad de medios para atender la situación: los centros de acogida están saturados y en realidad no son menores sin familia sino que la tienen al otro lado de la frontera y los menores pasan al lado español para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la Instrucción de la Fiscalía maneja un concepto legal de «desamparo» que no parece muy acorde con los arts. 13 y 14 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor y el art. 20 de la Convención de los Derechos del niño, texto internacional que también puede verse afectado al incluirse una discriminación por razón de nacionalidad (art. 2). Sin duda, el acuerdo de devolución es la mejor solución al problema; esperemos que se ponga en práctica con éxito.

La normativa estatal referida a las Ciudades Autónomas no ha sido abundante durante este año.

En la Ley de medidas fiscales, administrativas y sociales son habituales las referencias específicas a las Ciudades Autónomas, que alteran su específico régimen fiscal. Este año encontramos especialmente nuevas bonificaciones que pretenden el desarrollo económico y social de estas ciudades y algunas modificaciones, poco sustantivas, de la Ley 8/1991, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación para las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las nuevas bonificaciones, presentadas por diversos ministros en Ceuta y Melilla como ejemplo de la preocupación del Gobierno central por el desarrollo socio-económico de la ciudad e incluidas finalmente en la Ley 62/2003 son de dos tipos. Por un lado, se ha producido la elevación de la bonificación en la cuota en el caso de adquisiciones «mortis causa» y cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguro sobre la vida, cuando los causahabientes sean descendientes, adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes del causante, del 50% previsto el año anterior, al 99% en el actual. Además, como medida más destacada del año, reiteradamente solicitada por el Gobierno de ambas ciudades, se incluye una modificación de la Disposición Adicional treinta de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo, Texto Refundido, 1/1994) por la cual se crea *ex novo* una bonificación del 40 por ciento en las aportaciones de la cuota a la Seguridad Social que deben pagar los empresarios por los trabajadores de los sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria y para los trabajadores por cuenta propia o autónomos en esos mismos sectores. Es interesante destacar que en este segundo supuesto se ha previsto la intervención de los Presidentes de las Ciudades Autónomas en la evaluación periódica del grado de eficacia de la misma en relación con los objetivos sociales que se pretenden alcanzar. La crisis del comercio e incluso de la hostelería de ambas Ciudades por los cada día más rigurosos controles fronterizos y, en definitiva, la reducción del comercio con las ciudades marroquíes vecinas, fuente de riqueza principal de Ceuta y Melilla, está en el origen de esta bonificación. De hecho, el cierre temporal de la frontera tras los atentados de Casablanca provocó la paralización casi absoluta de la actividad comercial en las Ciudades Autónomas.

Las modificaciones de la Ley 8/1991, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación para las Ciudades de Ceuta y Melilla son este año mínimas. En primer lugar, para la no exigencia del gravamen complementario

sobre las labores del tabaco se requiere ahora que la totalidad de las salidas del depósito fiscal (y no el 80% como hasta ahora) correspondan a entregas directas a los expendedores de la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre (art. 18 bis A, apartado 5). Se pretende con ello evitar el comercio irregular de tabaco. Por otro lado, el plazo máximo para el pago del impuesto sobre la importación tras la entrada de las mercancías en el territorio se eleva de 60 a 90 días (art. 22.3).

Más allá de las bonificaciones apuntadas antes, aplicables en el 2004, durante este año han tenido efecto algunas de las medidas aprobadas el año anterior con el objetivo de conseguir un mayor desarrollo económico y social de ambas ciudades. Así, se ha hecho efectiva la modificación de las cuantías de indemnizaciones por residencia del personal activo del sector público en Ceuta y Melilla (Resolución 21 de febrero de 2003), prevista en la Ley de acompañamiento del año anterior, con una subida del 10%.

Un aspecto digno de mención, apuntado el año anterior, y que puede convertirse en referencia obligada en cada ejercicio es el tratamiento normativo específico que la legislación del Estado otorga a las Ciudades Autónomas en virtud de su asimetría competencial y funcional respecto a las Comunidades Autónomas. Son muy numerosas las normas estatales, especialmente órdenes ministeriales y resoluciones, dirigidas específicamente a regular la situación de las Ciudades Autónomas al ser los únicos territorios en los que tiene competencia el Estado en determinadas materias. Los poderes normativos del Estado regulan hasta los aspectos más nimios de dos pequeñas ciudades, aspectos que en el resto de España competen a las respectivas Comunidades Autónomas. Esto es especialmente notorio en el ámbito educativo. La propia Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 61/2003) contiene el módulo económico por unidad escolar de la enseñanza concertada en Ceuta y Melilla y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes ha dictado decenas de normas específicas durante este año para regular aspectos escasamente trascendentes como los premios extraordinarios de bachillerato en Ceuta y Melilla (Resolución 30 de mayo de 2003), el nombramiento de los directores de Centros docentes públicos de Ceuta y Melilla (Orden ECD/1631/2003), los concursos de traslados de maestros en los colegios de Ceuta y Melilla (Orden ECD/3608/2003), las subvenciones a asociaciones e instituciones privadas sin ánimo de lucro en el ámbito educativo (Resolución 13 de marzo de 2003), la obtención del título de graduado escolar (Resolución 6 de marzo de 2003), los programas de garantía social (Orden ECD/2955/2003), los procedimientos selectivos para ingreso al cuerpo de maestros (Orden ECD/787/2003), las ayudas para la educación de personas adultas en Ceuta y Melilla (Resolución, 10 de marzo de 2003). También el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales convoca ayudas públicas para personas con discapacidad residentes en Ceuta y Melilla (Resolución de 12 de febrero de 2003). Es una situación poco apropiada a un funcionamiento armónico del Estado autonómico que no creemos pueda mantenerse durante mucho tiempo. La solución no puede ser la desconcentración en las direcciones provinciales sino la descentralización en las entidades territoriales, ampliando las competencias de las Ciudades Autónomas y reconociendo la potestad reglamentaria en otras materias.

La asimetría también se refleja en las referencias de distintas normas estatales en sus Disposiciones Adicionales a que lo dicho respecto a las CCAA no es aplicable a las Ciudades Autónomas, al carecer de competencias en la materia. Ocurre especialmente en materia de sanidad. Sabemos que la competencia básica y de coordinación le permite al Estado una actuación normativa que se interrelaciona con la de las CCAA, pero en el caso de Ceuta y Melilla no existe tal compartición sino que el Estado concentra todas las facultades. Así, la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que pretende, como explica en su exposición de motivos, la coordinación y cooperación de la Administración estatal con las autonómicas, indica expresamente en la DA primera que «las referencias que en esta ley se realizan a las competencias de las Comunidades Autónomas se entenderán hechas al Estado en relación con las Ciudades de Ceuta y Melilla. En el mismo sentido, lo indica la DA Primera del RD 605/2003, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

Por otro lado, en el ámbito competencial de las Ciudades Autónomas encontramos alguna referencia en la legislación estatal al ejercicio de la potestad normativa reglamentaria por las Ciudades Autónomas. Así la Ley 43/2003, de Montes indica en su Disposición Final Cuarta que «las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, dentro del marco de esta ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto.

Respecto al ejercicio de esa potestad reglamentaria por las Ciudades Autónomas debe destacarse que se está produciendo un desarrollo distinto en ambas Ciudades que resulta bastante sorprendente. Ceuta está aprobando cada año un número importante de reglamentos en ejercicio de su potestad reglamentaria. El procedimiento utilizado seguido es el señalado en la Ley de Bases de Régimen Local para las ordenanzas municipales, como indica el Reglamento de la Asamblea, esto es, no se están siguiendo las recomendaciones del Consejo de Estado en sus dictámenes del año 2000 pues no se ha modificado el reglamento de la asamblea legislativa, pero, aún con esas deficiencias de técnica legislativa, que recordamos cada año, las exposiciones de motivos de los distintos reglamentos mencionan expresamente los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía en virtud de los cuales se efectúan las respectivas actuaciones normativas. Sin embargo, más allá de padecer las mismas limitaciones de técnica legislativa, el ejercicio de la potestad reglamentaria es sumamente escaso.

Finalmente un par de apuntes de trascendencia política. Por un lado, debe destacarse la propuesta de crear un grupo territorial de Ceuta y Melilla en el Senado por la vía de la reforma del reglamento de la Cámara para la próxima legislatura. Por el momento no es más que una propuesta. Por otro lado, recordar que se ha celebrado una cumbre institucional de los presidentes de las dos Ciudades Autónomas. El acuerdo más destacado fue solicitar al Gobierno la bonificación del 40% en la cuota de la seguridad social para el sector del comercio y la hostelería que, como hemos reseñado antes, fue incluida en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos.

En el ámbito judicial, la modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial,

LO 19/2003, prevé la existencia de un Secretario de Gobierno en cada una de las Ciudades Autónomas para la dirección, como superior jerárquico, de los secretarios judiciales que presten sus servicios en las oficinas judiciales de ambas ciudades (art. 464 LOPJ), más allá del correspondiente al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al que pertenecen ambas.

## CEUTA

### Actividad política

Como se apuntaba al inicio el Partido Popular fue el gran triunfador en las elecciones a la Asamblea de Ceuta al obtener el 63% de los votos, que se tradujo en 19 de los 25 diputados de la Asamblea. El PSOE repitió los escuálidos resultados de las elecciones del 2000 y mantuvo sus dos representantes. Acaso los cambios más significativos en un análisis prospectivo se produjeron en los grupos políticos vinculados a la comunidad musulmana. El Partido Democrático y Social de Ceuta, de talante moderado y que había gobernado con el PP en la anterior legislatura, ha reducido su representación, de 3 a 1 diputado. Por el contrario, el grupo de nueva creación Unión Democrática Ceutí, «hermanado» con el partido de Aberchán en Melilla, ha obtenido 3 representantes y se le augura margen de crecimiento en el futuro. Respecto a los grupos políticos que han quedado fuera de la Asamblea debe destacarse que en Ceuta se presentaba el Partido Independiente Liberal, sucesor del GIL, que había estado al borde de la mayoría absoluta en la anteriores elecciones. Sin embargo, en esta ocasión con sus efectivos mermados, sin el apoyo de Jesús Gil y con buena parte de sus antiguos componentes en el PP, ha quedado fuera de la Asamblea al no obtener siquiera 1000 votos. Se certifica, con ello, en las urnas la desaparición del fenómeno GIL en Ceuta. También parecen tener un incierto futuro los partidos localistas que, por segunda vez consecutiva, no han obtenido representación. Así el Partido Socialista del Pueblo de Ceuta es una vez más extraparlamentario, al obtener sólo el 2,5% de los votos y la Unión del Pueblo de Ceuta, nuevo partido que sucede al tradicional Progreso y Futuro de Ceuta, del antiguo alcalde Fráiz, que ha tenido gran influencia en la historia reciente de la ciudad, acopió escasamente 600 votos, muy lejos de obtener representación. En definitiva, parece consolidarse el escenario político pergeñado en la anterior legislatura con dos importantes variantes: los votos del GIL se han trasvasado al PP y se advierte un crecimiento, aún leve pero nítido, de los grupos vinculados a la comunidad musulmana, especialmente de los menos moderados.

Con esta aplastante mayoría absoluta en la Asamblea se puede augurar estabilidad en esta legislatura, lejos de los vaivenes de la anterior en la que se sucedieron dos mociones de censura y tres gobiernos de distinto color político. En esta línea se ha conformado un gobierno con sólo siete consejerías y la ausencia de vicepresidencias, presentándose como medidas para fomentar el ahorro en el coste de cargos públicos. La mesa de la Asamblea es absolutamente monocolor. El PP ocupa la presidencia y las dos vicepresidencias, sin permitir la participación de la oposición, lo que ha provocado las críticas de ésta. En el debate de

inversión, el Presidente presentó cincuenta medidas para fomentar la cohesión social y la eliminación de las diferencias sociales en la Ciudad Autónoma.

Durante este año se han empezado a notar las inversiones en infraestructuras proyectadas tras la pérdida del poder por parte del GIL. El plan de desarrollo «Ceuta activa» prevé la inversión de 72 millones de euros para el desarrollo de la ciudad en las áreas de Defensa, Fomento, Educación y medio ambiente. La apariencia externa de la ciudad ha mejorado de forma ostensible con inversiones en infraestructura urbana y ornamental. También respecto a las grandes infraestructuras se ha terminado un nuevo helipuerto civil y se ha iniciado el Plan Director del Puerto de Ceuta, que incluye la ampliación del mismo a través de una nueva terminal de contenedores. Ambas actuaciones servirán para mejorar las comunicaciones de Ceuta con la Península. Incluso, la mejoría de las relaciones con Marruecos ha devuelto a la actualidad la posibilidad de establecer un enlace fijo entre Europa y África. Sin embargo, las obras del Hospital civil siguen demorándose.

En todo caso, estas actuaciones a favor del desarrollo socio-económico de Ceuta no tienen reflejo, al menos por el momento, en la situación económica, cada vez más depauperada como demuestra la notable reducción durante este año de la recaudación de IPSI, y con un altísimo índice de paro. No hay, en ese sentido, ningún atisbo de recuperación. El declive del comercio parece imparable, por los estrictos controles en el paso de mercancías en la frontera con Marruecos, la industrialización no tiene el más leve síntoma de iniciarse y el turismo, pese a las campañas realizadas por los poderes públicos, no se consolida como una importante fuente de ingresos. El crecimiento procede únicamente del auge de la construcción.

Finalmente, recordar que un ciudadano ceutí sigue preso en Guantánamo, sin derechos procesales. Durante el mes de noviembre, el Congreso de los Diputados, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios solicitó al gobierno de Estados Unidos su libertad, que fue rechazada por Estados Unidos alegando la amenaza que supone por su relación con la red terrorista Al Qaeda.

## Actividad normativa

Pese a ser un año electoral ha sido notable la actividad normativa desplegada en Ceuta. La razón estriba seguramente en el clima de continuidad y estabilidad que las elecciones no iban a alterar sino a reforzar como efectivamente ha ocurrido.

Se han aprobado numerosas e importantes normas reglamentarias en ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto. En cualquier caso, no se ha seguido el procedimiento establecido en los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000, sino que se mantiene, por previsión reglamentaria, el procedimiento previsto en el art. 49 LBRL para la aprobación de las ordenanzas locales. En algunos casos se indica que cuenta con el acuerdo del Consejo de Estado. Sin embargo, tampoco en el año 2003 el Consejo de Estado ha conocido ningún reglamento remitido por las Ciudades Autónomas. Tampoco se elaboran en virtud de una atribución previa de la potestad reglamentaria por una ley estatal sino que desarrollan directamente el título competencial reconocido en el Estatuto y en el Decreto de traspasos.

Los reglamentos aprobados durante este año en estas condiciones han sido los siguientes.

- Reglamento de instalación de aerogeneradores (BOCE, 17 de enero). Pretende iniciar la aplicación de energías renovables con la posibilidad de instalación de aerogeneradores que complementen las fuentes de suministro existentes de forma que se satisfagan con menor coste las necesidades presentes y futuras merced a la energía eólica. Además, por la especial vulnerabilidad de la ciudad parece aconsejable la adopción de medidas que potencian la producción endógena de energía.
- Reglamento del Consejo Ceutí de Consumo de la Ciudad de Ceuta (BOCE, 21 de enero). Elaborado en ejercicio de la competencia de la Ciudad en materia de defensa de los consumidores y usuarios (art. 22.1.2 EACe) y el RD 13/1999, de traspasos en virtud del cual la Ciudad ostenta la competencia en la promoción y desarrollo de la protección y defensa de los consumidores y usuarios y en el apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios. Se trata de un reglamento de autoorganización pues esa es la competencia normativa que la Ciudad Autónoma tiene en esa materia. Regula la existencia de un canal permanente de participación y consulta de las organizaciones de consumidores y usuarios y las asociaciones empresariales en materia de consumo, atribuyéndole funciones de asesoramiento respecto a los proyectos de disposiciones que la Ciudad prepare.
- Reglamento de Sanidad mortuoria de la Ciudad de Ceuta (BOCE, 21 de enero). Elaborado en ejercicio de la competencia en materia de sanidad e higiene (art. 21.1.19) y el RD 32/1999, sobre traspasos en materia de sanidad, que menciona la competencia de la ciudad en materia de Policía Sanitaria mortuoria. En este reglamento se revisa la normativa estatal en la materia, que data de 1974 y, por tanto, resulta actualmente anacrónica. El reglamento actualiza la normativa vigente en materia de sanidad mortuoria tanto en lo que se refiere a los usos y costumbres en torno a la muerte como al avance de las técnicas y a la situación epidemiológica de las enfermedades transmisibles. También pretende agilizar y simplificar los procedimientos administrativos previos. El reglamento se estructura en cuatro títulos. En el primero se contienen los requerimientos y las condiciones para la manipulaciones, traslados y destino final de cadáveres y restos cadavéricos. El segundo se dedica al régimen de autorización y registro de las empresas funerarias y los requisitos de sus instalaciones. El tercero regula los crematorios, cementerios y otros lugares de enterramiento autorizados y el cuarto se ocupa de la inspección y el régimen sancionador. El reglamento es aplicable a todas las confesiones religiosas, siendo respetuoso con los Acuerdos de Colaboración del Estado con distintas confesiones religiosas del año 1992.
- Reglamento regulador de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Ciudad de Ceuta (BOCE, 18 de abril). Elaborado en ejercicio del título competencial Sanidad e Higiene (art. 21.1.19 EACe) y del RD 32/1999, de traspasos, según el cual corresponde a la Ciudad el otorgamiento de la autorización oportuna para la creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y establecimientos sanitarios de



cualquier tipo (anexo B, apartado h). La referencia a la legislación estatal la hallamos en el art. 41.1 Ley 14/1986, General de Sanidad, según la cual, las CCAA ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o en su caso les delegue. La finalidad de este reglamento es permitir el control necesario sobre los centros y establecimientos sanitarios, en el respeto al principio de libertad de empresa.

- Reglamento de Pesca Marítima de recreo (BOCE 18 de abril). Elaborado en ejercicio de las competencias de la Ciudad Autónoma en materia de acuicultura y marisqueo (RD de traspasos 2503/1996). Se regulan las actividades pesqueras de carácter recreativo y el reconocimiento de licencias expedidas por la Administración del Estado y otros entes territoriales en la ciudad de Ceuta de acuerdo con la Ley 3/2001, de Pesca marítima.
- Reglamento regulador de la red ceutí de vigilancia epidemiológica (BOCE, 1 de agosto). Elaborado en ejercicio del título competencial en materia de Sanidad e Higiene (art. 21.1.19 EACe) y la transferencia efectiva de las funciones y servicios en materia de salud pública (RD 32/1999). Este reglamento es desarrollo de la normativa básica estatal en la materia, el RD 2210/1995, de creación de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Pretende establecer un sistema adecuado para obtener información sanitaria y ser un cauce de vigilancia epidemiológica general y específica para permitir el seguimiento adecuado, completo y continuo de la evolución de los problemas de salud y para evaluar las actividades, programas y servicios.
- Reglamento por el que se establecen las normas relativas a la formación de los manipuladores de alimentos y la autorización, control y supervisión de los centros y programas de formación. (BOCE, 26 de septiembre) Elaborado en virtud del título competencial en materia de Sanidad e higiene (art. 21.1.19) y con el alcance previsto en el art. 21.2, que habilita la potestad normativa reglamentaria y el RD 32/1999, de traspasos. Los referentes normativos previos son la Ley 14/1986, General de sanidad, el RD 2207/1995, que incorpora la directiva comunitaria en la materia y el RD 202/2000, que establece las normas relativas a los manipuladores de alimentos. De esta normativa se desprende la necesidad de dotar a la administración de los instrumentos normativos específicos necesarios que le permitan cumplir con el deber de asegurar la protección de la salud individual y colectiva, ejerciendo los controles necesarios en materia de seguridad de alimentos y concretamente en materia de manipulación.

En otros casos, se aprueba una ordenanza, entendida como reglamento local, en cuanto se hace en virtud de la competencia que el art. 25.2 otorga a los municipios, condición que también poseen las Ciudades Autónomas. Es el supuesto de la Ordenanza sobre energía solar para producir agua caliente sanitaria (BOCE 11 de marzo).

Finalmente se ha culminado durante este año la modificación del art. 106 del Reglamento de la Asamblea referido a la participación de Asociaciones u otras entidades en el pleno de la Asamblea.

Los convenios de colaboración suscritos con el Estado versan como resulta habitual en materia de asistencia social, en cuanto en ese ámbito tienen importantes competencias las Ciudades Autónomas. Pueden mencionarse el Convenio para la realización de programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza (BOE 5 de marzo); para la realización de programas de apoyo a familias en situaciones especiales (BOE 25 de marzo); para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (cero-tres años) (BOE, 3 de abril) o para la realización de actuaciones encaminadas al desarrollo del Plan del Voluntariado 2001-2004 (BOE, 25 de febrero).

En otros ámbitos, destaca especialmente el Convenio suscrito con el Ministerio de Ciencia y Tecnología para la realización del proyecto de ciudad digital, con el fin de promover e impulsar la implantación de la sociedad de la información en dicha Ciudad, con un presupuesto que asciende a 4 millones de euros (BOE 15 de diciembre).

### *Gobierno de Ceuta*

Presidente: D. Juan Jesús Vivas Lara.

Consejero de Presidencia: D. Emilio Carreira Ruiz.

Consejero de Gobernación: D. Juan Antonio Rodríguez Ferrón.

Consejera de Medio Ambiente: D<sup>a</sup> María Carolina Pérez Gómez.

Consejera de Fomento: D<sup>a</sup> Elena María Sánchez Villaverde.

Consejero de Economía y Hacienda: D. Nicolás Fernández Cucurull.

Consejera de Educación, Cultura, Turismo y Deporte: D<sup>a</sup> María Isabel Deu del Olmo.

Consejera de Sanidad y Bienestar Social: D<sup>a</sup> Yolanda Bel Blanca.

### **MELILLA**

#### **Actividad política**

También en Melilla el PP ha obtenido la mayoría absoluta con el 55% de los votos y 15 de los 25 representantes en la Asamblea. El Presidente Imbroda es el líder del partido localista UPM que desde las elecciones generales del año 2000 se ha presentado en coalición con el PP en todas las convocatorias electorales de manera que cada vez resultaba más difícil identificar la autonomía de ambas formaciones, hasta que culminó el proceso de fusión a finales de año. Coalición por Melilla de Mustafá Aberchan continúa su escalada en apoyo electoral y en esta ocasión ha obtenido 7 diputados, dos más que en la anterior, con el 26% de los votos. El PSOE apenas aumenta su representación al pasar de 2 a 3 representantes, pese a que presentaba como candidato a una persona con una reconocida trayectoria política desde los años ochenta, como es Manuel Céspedes. Sólo

estos tres grupos han obtenido representación, lo que supone una diferencia notable respecto a la fragmentación de la anterior Asamblea en la que estaban representadas 6 fuerzas políticas. Las tres que han quedado fuera son UPM, que se presentaba ahora en coalición con el PP y su líder es el actual Presidente de la Ciudad; el GIL, ganador de las anteriores elecciones, que ni siquiera ha comparecido en esta ocasión y el Partido Independiente de Melilla creado por el exPresidente Palacios, que ha perdido sus tres representantes al obtener apenas el 2 por ciento de los votos, tras un conflictivo proceso de escisiones.

El Presidente Imbroda ha podido formar gobierno con absoluta libertad, aunque con el reparto de consejerías entre los dos partidos que forman la coalición: PP con dos tercios de las Consejerías y UPM con uno, en la misma proporción acordada para la composición de la candidatura electoral. En todo caso se augura una legislatura con estabilidad política, algo poco habitual en la Ciudad Autónoma. En el discurso de investidura Imbroda destaca la importancia de la seguridad ciudadana y el refuerzo de las políticas de empleo. Desde la oposición, tanto el representante de CpM como el del PSOE abogan por el diálogo y el consenso en la nueva legislatura y, simbólicamente, se abstienen en la votación de investidura. En la mesa de la Asamblea, dos mujeres, una de PP y otra de CpM ocupan las vicepresidencias. El Gobierno está compuesto por 10 consejerías y un organigrama con treinta cargos de directa designación política.

Durante este año se ha presentado el plan de actuaciones para el desarrollo integral de la ciudad, «Melilla activa», que prevé una inversión de 69 millones de euros en la Ciudad Autónoma. La ciudad también ha recibido 25,4 millones de euros en fondos de cohesión y los primeros presupuestos del gobierno Imbroda tienen un fuerte contenido inversor. Frente a la imagen de Ciudad olvidada ahora surge la de Ciudad subsidiada, sin desarrollo económico propio. En ese sentido se han cuestionado los Planes de Empleo para jóvenes y mujeres con dificultades para encontrar empleo, que ha atendido las necesidades perentorias de más de mil personas, pero no ha permitido su inserción laboral y, en un sentido opuesto, el área económica ha desarrollado planes para la promoción exterior de las ventajas fiscales y las ayudas financieras a la inversión en Melilla.

En el siempre difícil asunto de los transportes, por la lejanía en la Península, tras el tercer accidente aéreo en cuatro años y numerosos incidentes que provocaron gran alarma en la ciudad se ha producido una mejora en el transporte aéreo. La compañía aérea Air Nostrum ha renovado la flota, se ha iniciado la ampliación de la pista y se han construido depósitos de combustible para permitir la carga en Melilla. Además, durante el verano funcionó un barco rápido que acorta en varias horas el viaje hasta la península.

La presión migratoria ha sido un año más sumamente grave. Casi cincuenta mil personas han sido rechazadas en la frontera y han intentado entrar en Melilla. El CETI ha estado saturado durante todo el año. Una relatora de la ONU para la inmigración visitó la ciudad en septiembre, invitada por la delegación del Gobierno, para inspeccionar las medidas de seguridad en la frontera y las instalaciones de acogida, incluidas las que albergan a los menores.

Finalmente, los conflictos internacionales han tenido también reflejo en la

ciudad. Más allá de las manifestaciones contra la guerra de Iraq, se han producido a lo largo del año diversos ataques al cementerio hebreo de la ciudad.

### Actividad normativa

A diferencia de lo ocurrido en Ceuta, en Melilla apenas se ha producido actividad normativa durante este año. La mayoría de las Disposiciones Generales publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad (BOME) se refieren a convocatorias de subvenciones en distintos ámbitos en ejercicio de las competencias de la ciudad en materia de asistencia social: proyectos y actividades de Entidades vecinales (BOME de 4 de abril), para entidades y centros sin ánimo de lucro (BOME de 8 de abril), etc. También debemos mencionar la convocatoria de las pruebas para Patrón de navegación básica, Patrón de embarcaciones de recreo, Patrón de yate, Capitán de yate y Patrón de motonáutica, en virtud del título competencial en materia de enseñanzas náutico-deportivas, subacuático-deportivas y buceo profesional (RD 1384/1997).

Las normas reglamentarias con un contenido sustantivo son muy escasas. La más interesante sin duda es el Reglamento sobre la regulación de la actividad artesana. Es elaborado en virtud de competencia en materia de Artesanía (art. 21.1.12) con traspaso de funciones a través del RD 336/1996. Se pretende con esta regulación la modernización del sector artesano, incidiendo en la calidad de los productos, la gestión, el aprendizaje de los oficios, el desarrollo de las actividades artesanales y muy especialmente la conservación y el fomento de la Artesanía tradicional y popular (BOME 4 de julio).

También, puede incluirse en el ejercicio de competencias en materia de asistencia social, aunque no se refiera al título competencial estatutario en la exposición de motivos, el Reglamento regulador del servicio de atención domiciliaria (BOME 29 de julio).

Resulta bastante interesante destacar en este punto una actuación normativa en desarrollo del Derecho comunitario derivado. Así el Reglamento de bases reguladoras de la concesión de determinadas ayudas en materia de acuicultura para el periodo 2003-2006 (BOME, 4 de julio) ejecuta distintos reglamentos en la materia y es regulado por la ciudad autónoma, en el marco de las bases establecidas por el Estado, en cuanto la Ciudad posee competencias en materia de acuicultura y marisqueo.

Finalmente también se ha aprobado el Decreto sobre modificación de precios de venta máximos de las viviendas de protección oficial acogidas al Plan 2002-2005.

En lo referido a la autoorganización se ha producido durante este año la aprobación inicial de un nuevo Reglamento Orgánico de la Asamblea, pendiente de las enmiendas presentadas por los particulares antes de su aprobación definitiva. En su contenido, resulta interesante la regulación de la figura del tránsito que queda institucionalmente marginada y denostada. Por el contrario, en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias puede perderse la

oportunidad de incorporar el contenido de los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000, que regulan la forma de elaborar los reglamentos en ejercicio de las competencias estatutarias. El texto aprobado inicialmente mantiene la confusión de normas reglamentarias autonómicas y locales. No obstante, se ha presentado una enmienda por un particular, pendiente de debate en la Asamblea, que pretende la disociación del procedimiento de elaboración de ordenanzas locales y reglamentos dictados en ejercicio de los títulos competenciales estatutarios.

La intervención del Estado, concretamente del Ministerio de Fomento, en la modificación del PGOU de la Ciudad, que fue incorporada a la legislación estatal tras la llegada al poder del GIL, no está planteando conflictos, más allá de la necesidad de dictar una Orden ministerial con ese objeto. Sin embargo, el Ministerio está cumpliendo su función de control. Concretamente la modificación del PGOU en la zona del antiguo matadero que pretende la recalificación para uso industrial de una amplia zona cuya calificación actual es de equipamiento ha sido devuelta dos veces a la Ciudad al no justificarse la reducción del equipamiento, aunque la Ciudad ha conseguido una aprobación con carácter parcial, quedando suspendida el resto de la modificación (Orden FOM/1526/2003). También en la modificación prevista para el establecimiento de un nuevo sector de suelo urbanizable al norte de la carretera de Farhana, con el objetivo de posibilitar la promoción de viviendas de protección oficial, el Ministerio ha aceptado la modificación con una serie de condiciones (Orden FOM/1141/2003).

En relación a los convenios de colaboración han sido numerosos los relativos a asistencia social, como suele ser habitual. Así en relación a la mujer se ha suscrito el convenio para el desarrollo del programa Clara, para la inserción sociolaboral de mujeres en situación o riesgo de exclusión social (BOE 9 de abril); también el Plan de Acción Integral para personas con discapacidad (BOE 24 de febrero), el Plan del voluntariado 2001-2004 (BOE 24 de febrero); el convenio para la promoción de los jóvenes (BOE 2 de julio); para la erradicación de la pobreza (BOE 5 de marzo); para el apoyo a familias en situaciones especiales (BOE 25 de marzo) o para al atención a la primera infancia (BOE 3 de abril).

En otros sectores, se ha suscrito un Convenio para el desarrollo de un Plan de Dinamización Turística, con la Secretaría General de Turismo y la Cámara Oficial de comercio (BOE 25 de febrero) y en materia de Medio ambiente puede destacarse el Protocolo General suscrito con el Ministerio para dar un tratamiento adecuado a distintas zonas de la costa melillense (BOE de 20 de mayo).

### *Gobierno de Melilla*

Presidente: Juan José Imbroda Díaz.

Consejero de Presidencia y Gobernación: Antonio Miranda Montilla.

Consejero de Hacienda, Contratación y Patrimonio: Guillermo Frías Barrera.

Consejero de Economía, Empleo y Turismo: D. Daniel Conesa Mínguez.

Consejero de Administraciones Públicas: D. Miguel Marín Cobos.

Consejero de Educación, Juventud y Mujer: D. Rafael R. Marín Fernández.

Consejera de Bienestar Social y Sanidad: D<sup>a</sup> María Antonia Garbín Espigares.

Consejero de Fomento: D. Manuel A. Quevedo Mateos.

Consejero de Medio Ambiente: D. Ramón Gavilán Aragón.

Consejera de Cultura y Festejos: D<sup>a</sup> Simi Chocrón Chocrón.

Consejero adjunto al Presidente: D. Abdelmalik El Barkani.