

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Este año ha vuelto a ser importante para las Ciudades Autónomas más por lo que ocurría en el resto de España, con incidencia directa en Ceuta y Melilla, que por lo acontecido en estas ciudades, que mantienen una actividad social y política más bien lánguida. En ese sentido, deben destacarse dos hechos. En primer lugar, las consecuencias políticas de las elecciones del 14 de marzo, pues han obligado a la *cohabitación* política entre dos Presidentes de las Ciudades Autónomas del PP, con un amplio respaldo en las respectivas Asambleas, y dos Delegados del Gobierno socialistas, con un enorme peso político en cuanto representantes del Gobierno central, dada la situación geográfica y el escaso desarrollo competencial autonómico como rasgos definidores, obviamente imbricados, de las Ciudades Autónomas. En segundo lugar, el debate sobre la organización territorial del Estado ha alcanzado también a Ceuta y Melilla. Resulta lógico dada la insatisfacción que produjo la aprobación en 1995 de unos Estatutos que configuraban a las Ciudades Autónomas como un híbrido entre un municipio y una Comunidad Autónoma y la reiterada voluntad de no ser diferentes al resto de los territorios que conforman el Estado. Por ello, renace ahora la reivindicación de convertirse en Comunidad Autónoma a través de la vía de la Disposición Transitoria quinta de la Constitución.

Las elecciones generales fueron ganadas con holgura por el PP, que obtuvo un 60% de los sufragios en Ceuta y un 54% en Melilla, aunque el PSOE mejoró sus resultados en relación a anteriores citas electorales al obtener el 35% de los votos en Ceuta y el 41% en Melilla. Los tres representantes enviados por cada Ciudad Autónoma a las Cortes Generales (1 diputado y 2 senadores) pertenecen al PP. Sin embargo, la victoria del PSOE en el ámbito nacional y la formación de un gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero ha producido una situación de *cohabitación* política entre el Presidente de la Ciudad Autónoma y el Delegado del Gobierno, representante de la Administración del Estado, con amplias competencias de las que deriva un importante poder político. Pese a las continuas apelaciones a la colaboración entre ambas administraciones, en la actividad política ordinaria son habituales las críticas y los cruces de declaraciones, que han sido especialmente visibles en relación a las inversiones estatales previstas en los Presupuestos para 2005. En todo caso, algunos elementos advertidos en estos primeros meses permiten augurar una correcta *cohabitación* institucional, dentro de la discrepancia política: en primer lugar, los asuntos de seguridad pública y control de la frontera han quedado hasta el momento al margen de la disputa política y los enfrentamientos partidistas más virulentos no se han producido

entre los dos cargos institucionales más representativos, el Presidente y el Delegado del Gobierno, sino con la intervención de otros actores políticos como diputados y senadores o líderes de los partidos.

Los Delegados elegidos para representar al Gobierno Central en las Ciudades Autónomas son en ambos casos personas con una larga trayectoria política en el PSOE, pero sin relación directa con la ciudad, y esto pese a existir candidatos autóctonos que mostraron sus aspiraciones para ocupar ese importante cargo. El aspecto negativo de esta situación es que necesitan un tiempo de adaptación a una sociedad muy compleja, el positivo es que no están mediatizados por enfrentamientos pasados en la lucha política en un ámbito territorial muy limitado.

En relación a la reforma de los Estatutos no ha resultado sorprendente, ni mucho menos, que el debate sobre la organización territorial del Estado acontecido en España durante 2004 haya alcanzado también a las Ciudades Autónomas, pues la solución consensuada por PSOE y PP para la aprobación de los Estatutos de 1995 fue aceptada sólo a regañadientes en ambas Ciudades por los grandes partidos y abiertamente rechazada por los grupos localistas, actualmente integrados en partidos estatales, especialmente en el PP, o extraparlamentarios. Ciertamente el desarrollo estatutario no ha permitido superar las limitaciones y carencias de los textos estatutarios, con un funcionamiento efectivamente autonomista de las diversas instituciones, en parte por la propia actitud de los responsables políticos de las Ciudades Autónomas. En verdad, no se ha configurado un modelo de desarrollo autonómico, aunque en Ceuta se va perfeccionando, ni se ha creado hasta el momento un ordenamiento jurídico que trascienda al Estatuto y las normas de autoorganización. La inexistencia de un reglamento de la Asamblea adaptado a la condición de Ciudad Autónoma hasta este año en Ceuta y ni siquiera en la actualidad en Melilla constituye un buen ejemplo de la situación descrita.

El objetivo planteado por las Ciudades Autónomas no es, en realidad, la reforma de los Estatutos de Autonomía sino la elaboración de unos nuevos por una vía distinta a la utilizada para aprobar los vigentes: la Disposición Transitoria Quinta, que permite su constitución en Comunidades Autónomas, con autorización de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Recuérdese que los actuales fueron elaborados por la vía del art. 144 b) de la Constitución, que permite a las Cortes Generales acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial (Leyes Orgánicas 1 y 2/1995). Resulta discutible que en este momento pueda utilizarse la Disposición Transitoria quinta pues, por su propia naturaleza transitoria, sólo podía servir en el momento fundacional del ente autonómico, cuando existía un Ayuntamiento que podía aprobar por mayoría absoluta su constitución en Comunidad Autónoma. Tras la aprobación de los Estatutos de 1995 existen dos entes autonómicos que pueden ser reformados siguiendo el procedimiento que ellos mismos prevén pero lo que no parece posible es considerar que no han existido las Ciudades Autónomas y que siguen siendo Ayuntamientos, que pueden convertirse en Comunidades Autónomas. En todo caso, la cuestión es más procedimental que sustantiva pues utilizando el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el art. 41 de los Estatutos, cuya iniciativa corresponde a la Asamblea, entre otras instituciones, pueden introducirse las modificaciones necesarias para que adquieran la naturaleza de Comunidades Autónomas.

En el plano político, el Ministro de Administraciones Públicas no ha rechazado expresamente esta conversión en Comunidades Autónomas aunque establece tres condicionantes que modulan el debate: en primer lugar, ha afirmado con claridad que no se considera prioritaria la reforma de estos Estatutos; en segundo lugar, indica que antes de afrontar la reforma deben agotarse todas las posibilidades de desarrollo autonómico que ofrecen los Estatutos vigentes y, en tercer lugar, destaca que la tarea de elaborar un nuevo texto autonómico corresponde sobre todo a las propias Ciudades Autónomas, que, una vez aprobada la iniciativa con un amplio consenso (los Estatutos exigen el voto favorable de dos tercios de la Asamblea) y con respeto escrupuloso a la Constitución, deberían remitirlo a las Cortes Generales. El Partido Popular, en su reunión de San Millán de la Cogolla para abordar las cuestiones de organización territorial del Estado, ofreció su apoyo expreso a esta voluntad de convertir Ceuta y Melilla en Comunidades Autónomas. No olvidemos que el PP gobierna en ambas Ciudades.

Una vez iniciado el debate sobre la reforma, la actuación de ambas Ciudades ha sido distinta. En Ceuta, en virtud de una moción de urgencia suscrita por todos los grupos políticos, el Pleno de la Asamblea acordó en su sesión de 19 de julio la creación de una Comisión dependiente de la Consejería de Presidencia, con representación proporcional de los distintos grupos políticos presentes en la Asamblea. Se está trabajando en la propuesta de reforma, con la participación a través de comparencias de expertos, organizaciones sociales, etc. Se pretende que antes del 31 de marzo de 2005 exista una propuesta de reforma consensuada. En Melilla, por el contrario, sólo ha circulado hasta el momento un borrador elaborado desde la Presidencia de la Ciudad, pero no existe calendario para avanzar en el procedimiento de reforma.

También el atentado del 11-M en Madrid ha incidido lógicamente en unos territorios en los que una parte importante de su población profesa la religión islámica y tiene frontera con Marruecos. Ciertamente no ha producido un incremento de la tensión social entre las diversas comunidades, como la que originó, por ejemplo, la guerra de Irak, pero sí ha conllevado un incremento de la vigilancia policial, la visible y la menos apreciable, para perseguir posibles conexiones con el terrorismo islamista y sus ramificaciones financieras. En ese sentido se ha reforzado de manera notoria la Brigada de Información de la Policía Nacional y la Guardia Civil especializada en terrorismo islamista, que ejerce un control más riguroso en las fronteras para impedir la entrada de personas vinculadas a actividades u organizaciones integristas y en el interior de las Ciudades, intentando detectar las actividades que pudieran derivar en radicalismo islámico.

En la normativa estatal referida a las Ciudades Autónomas advertimos líneas de continuidad junto a alguna novedad significativa. En el primer sentido siguen dictándose numerosas normas referidas exclusivamente a las Ciudades Autónomas en las materias que han sido asumidas por todas las CCAA como educación, sanidad o transporte por carretera y la competencia estatal se ciñe a las Ciudades Autónomas. La más importante de este año ha sido el Real Decreto 1746/2003, por el que se regula la organización de los servicios periféricos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y la composición de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión (BOE de 13 de enero de 2004). Si tenemos

en cuenta que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria gestiona las prestaciones únicamente en el ámbito de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al ser los únicos territorios que no han asumido competencias en materia de salud, puede comprenderse que pese al carácter general del título de la norma, en realidad este reglamento estatal organiza exclusivamente los servicios periféricos de Salud en Ceuta y Melilla como ámbito de actuación territorial del Instituto. En ese sentido destaca, en cuanto a su contenido, que la dirección y gestión se realizará a través de las Direcciones Territoriales y de las Gerencias de Atención Sanitaria. Pero, el aspecto más importante de este Real Decreto para el desarrollo autonómico es la regulación de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en cuanto permite una mínima intervención de la administración autonómica en la gestión de la sanidad, que no existía hasta el momento, siquiera sea al mismo nivel que las organizaciones sindicales, empresariales o de consumidores. Estamos, lógicamente, ante un órgano consultivo de participación autonómica y social en el ámbito competencial del Estado, pero al menos establece la vía para esa participación autonómica mínima en un ámbito competencial de especial importancia sobre el que carece de competencias. Además, se prevé también de forma expresa la posibilidad de celebrar Acuerdos y Convenios entre la Administración General del Estado y las Ciudades Autónomas por el que puede habilitarse una hipotética mayor participación en la gestión sanitaria.

Por otro lado, se han vuelto a suceder este año las normas reglamentarias en materia de educación para atender al funcionamiento de las escuelas en las Ciudades Autónomas. Así, el RD 158/2004, de 23 de enero, ha creado la escuela de educación infantil Virgen de la Victoria en Melilla o el RD 283/2004, de 14 de febrero, crea un centro público de educación especial en Melilla. También en materia de transporte por carretera y por cable, el Estado regula la gestión de esta materia competencial sólo en las Ciudades Autónomas pues los respectivos Estatutos no han previsto la competencia de Ceuta y Melilla en esta materia. Finalmente, acaso como curiosidad, recordar que en materia de empleo, la competencia estatal se ciñe ya al País Vasco y a las Ciudades Autónomas. Por ello, la Resolución de 4 de octubre de 2004, del Servicio Público de Empleo estatal, convoca subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores ocupados sólo en ese ámbito territorial.

La novedad más significativa de la normativa estatal referida a las Ciudades Autónomas durante 2004 deriva de la no aprobación de la habitual Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En esta «Ley de acompañamiento» a los Presupuestos solían introducirse cada año algunas novedades o actualizaciones del régimen económico fiscal de las Ciudades Autónomas, bien a través de modificaciones de normas de ámbito general, como ocurrió el año anterior con la Ley General de la Seguridad Social o bien, de manera habitual, con la modificación de la Ley 8/1991, que regula el Impuesto sobre la Producción, Servicios e Importación para Ceuta y Melilla. Es sabido que el Gobierno no ha presentado este año «Ley de acompañamiento» por razones de técnica legislativa y seguridad jurídica, atendiendo a las críticas tradicionalmente efectuadas a este continente normativo no sólo por la doctrina científica sino también por el Consejo de Estado. Algunos de sus contenidos se han incorporado a la Ley de

Presupuestos, en tanto lo admita la interpretación del art. 134 CE efectuada por el Tribunal Constitucional, y en las materias que quedan al margen prevé la modificación específica de las leyes sectoriales. Sin embargo, lo cierto es que en el caso de las Ciudades Autónomas no se ha producido esa habitual actualización anual del régimen económico-fiscal ni a través de la Ley 2/2004 de Presupuestos, que sólo se refiere a la financiación de las materias de competencia estatal (educación, sanidad, etc.) y a la tradicional autorización al Gobierno para modificar las subvenciones para transporte aéreo de los residentes, ni a través de la modificación de leyes específicas, que no se ha producido. La lectura positiva de esta nueva situación es que parece más necesario que nunca la elaboración de una ley estatal que recoja de forma actualizada el régimen económico y fiscal de las Ciudades Autónomas pues, como indica la disposición adicional segunda de ambos Estatutos, «mediante ley del Estado se actualizará y garantizará las peculiaridades del régimen económico y fiscal».

Resulta también reseñable algún olvido de la situación específica de las Ciudades Autónomas por el legislador. Así, en la Ley 1/2004, de horarios comerciales, que pretende una regulación básica de esta cuestión, no existe ninguna referencia a las Ciudades Autónomas, que también ejercen competencias en esa materia. La interpretación lógica es considerarlas asimiladas a las CCAA y, en consecuencia, aplicarles la regulación básica que en esta Ley se establece.

Referencia obligada cada año en las Ciudades Autónomas es la situación de la inmigración. En este ámbito 2004 no ha sido un mal año. El número de inmigrantes que han entrado en ambas Ciudades ha disminuido de forma considerable en la misma medida que han aumentado los rechazos en frontera. Debe destacarse especialmente la incipiente colaboración de Marruecos en los vuelos de repatriación de ciudadanos subsaharianos, que han partido de ese país, y la colaboración de la gendarmería marroquí en forma de redadas en las inmediaciones de Ceuta y Melilla donde se concentran inmigrantes subsaharianos a la espera de poder introducirse en territorio español. Esta nueva actitud ha facilitado los procesos de repatriación y ha aligerado, en consecuencia, la presión migratoria. En todo caso, ello sólo supone aliviar un problema que continúa siendo grave ante el colapso de los respectivos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, aunque se ha aprobado su ampliación, los retrasos en los expedientes de expulsión, los problemas fronterizos y, en fin, la existencia de numerosos inmigrantes vagando por las calles de ambas ciudades.

En relación a los menores, la sustitución de la Instrucción del Fiscal General del Estado que ordenaba repatriar a los extranjeros menores de 16 años que hubieran accedido ilegalmente a territorio español ha causado cierto malestar en ambas Ciudades. Eran conocidas las dudas jurídicas que provocaba esa Instrucción del anterior Fiscal General del Estado pero aún así fue bien acogida en las Ciudades Autónomas pues permitía enfrentarse a la grave situación provocada por los menores transfronterizos, cuyas familias resultan fácilmente localizables en las ciudades vecinas de Marruecos, aunque en la práctica sólo fue aplicada efectivamente en Ceuta. En todo caso, se apunta el riesgo de que la grave situación de los menores que se produjo en años anteriores vuelva a reproducirse, con la saturación de los centros ocupados casi en su totalidad por menores

transfronterizos de procedencia marroquí. Dependerá, en cualquier caso, del funcionamiento adecuado del acuerdo sobre repatriación de menores suscrito en la denominada cumbre de la reconciliación del año 2003 pues 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 sus familias. Están siendo fundamentalmente Organizaciones no gubernamentales que trabajan a ambos lados de la frontera las encargadas de dar efectividad a este acuerdo.

En cuanto al desarrollo estatutario de las Ciudades Autónomas, en este año ha resultado palmario un fenómeno que venimos observando de forma cada vez más acentuada: mientras Ceuta funciona como una autonomía en el desarrollo de las facultades atribuidas por el Estatuto o en la participación en los órganos multilaterales de coordinación, Melilla mantiene una actuación más propia de un Ayuntamiento sin haber incorporado al ejercicio de las competencias las consecuencias de su condición de Ciudad con Estatuto de Autonomía. Esta distinción en la práctica ha quedado consagrada durante este año en los respectivos Reglamentos de la Asamblea aprobados en ambas Ciudades, que parten de unos presupuestos esencialmente diversos. El de Ceuta pretende adaptar el funcionamiento de la Asamblea al régimen de autonomía recogido en el Estatuto y se define en su Preámbulo con «vocación autonomista». En ese sentido, distingue claramente los reglamentos dictados en ejercicio de las competencias estatutarias de las ordenanzas municipales, establece la numeración autónoma de estos reglamentos, su separación del acuerdo de aprobación y prevé de forma expresa la preceptiva remisión al Consejo de Estado de los reglamentos para su Dictamen como resulta del art. 22.3 en relación al 23 de la LO 3/1980, del Consejo de Estado, para los reglamentos autonómicos y exigió el propio Consejo en el año 2000. Puede sorprender que hayan sido precisos nueve años de desarrollo autonómico para adaptar el reglamento parlamentario a la nueva realidad autonómica introducida por el Estatuto, pero lo que resulta difícilmente aceptable es que tras todo este tiempo de vigencia de los Estatutos y cuando se plantea en sede política el cambio de naturaleza para convertirse en Comunidad Autónoma, Melilla haya aprobado este año un Reglamento de la Asamblea que, según indica expresamente, encuentra su «fuente de inspiración en el régimen local», con continuas referencias a la Ley de Bases de Régimen Local, que no distingue claramente el ejercicio de las competencias locales y autonómicas y que, por supuesto, no prevé la remisión de las normas elaboradas en ejercicio de las competencias asumidas en virtud del Estatuto para Dictamen del Consejo de Estado. A partir del año que viene, las diferencias en el ejercicio competencial serán palmarias entre ambas Ciudades, no sólo en el contenido sino incluso en la forma. Ceuta aprobará sus reglamentos siguiendo un procedimiento similar al que utilizan las restantes CCAA, aunque con peculiaridades derivadas de su naturaleza peculiar, y Melilla seguirá aprobando una suerte de normas locales, de difícil catalogación jurídica. Este distinto desarrollo autonómico, que muestra la voluntad autonomista real con más nitidez que las declaraciones formales, es aún más sorprendente si tenemos en cuenta que desde hace tres años ambas Ciudades mantienen una relación continua, con reuniones de trabajo para coordinar su actuación y definir su relación con la Administración General del Estado.

También merece una referencia la delicada situación económica estructural de las Ciudades Autónomas que dependen, fundamentalmente, de las aportaciones financieras efectuadas por el Estado y la Unión Europea. Por ello, ha generado gran alarma social la posibilidad de pérdida de fondos europeos. Finalmente, las futuras pérdidas serán limitadas. Ceuta y Melilla seguirán percibiendo fondos pero estarán fuera de las regiones Objetivo 1, y pasarán a engrosar la lista de zonas Objetivo 1 bis.

Una cuestión importante en este ámbito económico, de carácter estructural, pero que nuevamente se ha situado este año en el centro del debate político ha sido la grave crisis de la actividad comercial, fuente tradicional de ingresos de ambas Ciudades. Este año han entrado en vigor las bonificaciones del 40% de las cuotas de la Seguridad Social que pagan los empresarios por sus trabajadores y los autónomos en los sectores de industria, comercio y turismo. Habían sido previstas en la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos del año anterior para incentivar la actividad económica de estas ciudades a través de una modificación de la Disposición Adicional trigésima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La Orden por la que se dictan normas para la aplicación de estas bonificaciones de cuotas fue publicada en el BOE de 27 de febrero. Es una medida que se desarrollará durante dos años, transcurridos los cuales se determinará su eficacia por una Comisión de seguimiento en la que participan los Presidentes de ambas Ciudades. En todo caso, ya puede afirmarse que sólo es un paliativo que no resuelve los problemas de fondo.

También debe destacarse en este sentido la actividad de los Consejos Económicos y Sociales, creados en ambas Ciudades para que, entre otras funciones, hagan propuestas para atender a esta situación crítica de la actividad económica y procurar su reactivación. Especialmente activo se ha mostrado este año el Consejo Económico y Social de Ceuta. Entre sus propuestas destaca la creación de una aduana específicamente comercial con Marruecos, la mejora del funcionamiento de la frontera y una nueva rebaja de los tipos fiscales del IPSI, pues la ventaja de no tener el IVA no es real dado el alto coste de los transportes. Además, debe recordarse que ambas Ciudades Autónomas han creado bonificaciones a las empresas privadas para que los beneficios ayuden a equiparar el plus de residencia a los trabajadores por cuenta ajena de ambas ciudades con el de los empleados públicos.

En las relaciones con el Estado y con las restantes CCAA debe distinguirse la participación en órganos multilaterales de colaboración y las relaciones de colaboración con el Estado y con otras CCAA.

Respecto a la participación destacan distintos episodios durante este año. El hito más destacado ha sido, sin duda, la intervención de los Presidentes de ambas Ciudades en la Conferencia de Presidentes, en igualdad de condiciones a los restantes Presidentes autonómicos. También, como los restantes Presidentes, fueron recibidos por el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, aunque en este caso con una separación temporal pues todos los encuentros se produjeron durante el mes de julio, mientras las citas con Imbroda y Vivas se pospusieron hasta el mes de Septiembre, alegándose problemas de agenda. Este distanciamiento temporal con las Comunidades Autónomas no ha pasado desapercibido y dio lugar a numero-

sas críticas en ambas Ciudades. En relación a la participación en los asuntos europeos, los dos Acuerdos suscritos en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004, sobre la representación autonómica en el Consejo y sobre la Consejería de Asuntos autonómicos en la representación permanente equiparan de forma expresa Ceuta y Melilla a las Comunidades Autónomas y en el segundo de ellos se indica expresamente que será de aplicación a las Ciudades Autónomas sin perjuicio «del régimen comunitario especial de Ceuta y Melilla». Tampoco puede soslayarse, por último, la propuesta, muy interesante aunque hasta el momento sólo tentativa, efectuada por el Ministro de Asuntos Exteriores para que Ceuta y Melilla estén presentes en las cumbres bilaterales que se realicen con Marruecos. Ha sido bien recibida por los Presidentes de ambas Ciudades, aunque no parece fácil su ejecución por las presumibles reticencias de las autoridades marroquíes.

Respecto a la participación en Conferencias Sectoriales u otros órganos de encuentro multilateral resalta también la distinta actitud de ambas Ciudades Autónomas. Ceuta suele intervenir en los debates y hacer propuestas tanto en aquellos ámbitos en los que tienen competencias como en los que las normas aprobadas serán de aplicación a esos territorios. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. La actuación de Melilla es, por el contrario, más anodina.

En las relaciones de colaboración destaca especialmente durante este año la colaboración horizontal entre ambas Ciudades. Tras tres años de cumbres bilaterales y numerosas reuniones de trabajo se ha suscrito el primer acuerdo formal de colaboración entre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Sin duda, la sintonía ideológica entre ambos Presidentes y, a su vez, la discrepancia con el nuevo Gobierno del Estado han acentuado la necesidad de estos Acuerdos. De hecho, su objetivo principal es la mejor defensa de los intereses comunes ante la Administración General del Estado y su contenido se concreta, fundamentalmente, en peticiones al Gobierno central para que mantenga las inversiones estatales y adopte medidas para compensar la pérdida de fondos europeos.

En cuanto a la colaboración vertical apenas se han producido novedades. Se han suscrito los habituales convenios en materia de asistencia social, erradicación de pobreza, atención básica a inmigrantes, etc. que permiten la financiación estatal de programas de atención social desarrollados por las Ciudades Autónomas. Este año destaca acaso la firma de diversos convenios que habilitan la intervención financiera estatal en la promoción pública de viviendas, especialmente tras la creación del Ministerio de la Vivienda.

Debe destacarse, finalmente, la gran repercusión que han tenido en las Ciudades Autónomas la proposición no de ley presentado por Esquerra Republicana de Cataluña en el Congreso de los Diputados sobre la cooficialidad de la lengua árabe en Ceuta y del dialecto tamizight en Melilla. Los gobiernos locales se apresuraron a rechazarla con rotundidad y a denunciar la injerencia en los asuntos internos de las Ciudades Autónomas. Conviene recordar en ese sentido que el Estatuto de Autonomía de Melilla garantiza la protección de la cultura tamazight.

CEUTA

Actividad política

Las elecciones generales de 2004 han alterado de alguna forma la paz política que se ha vivido en los últimos años en Ceuta, tras el abandono del poder del GIL, al pertenecer al mismo partido los representantes de las distintas administraciones. Aunque el dominio del PP en las elecciones generales volvió a ser absoluto, al conseguir el 60% de los votos, el triunfo socialista en el conjunto de España ha traído a la Ciudad Autónoma un representante del gobierno central como Delegado del Gobierno, de ideología socialista, responsable directo en la Ciudad del ejercicio de las numerosas materias competenciales de titularidad estatal. Además, personas vinculadas de forma más o menos estrecha al PSOE han ocupado puestos administrativos de designación política en la gestión de diversos servicios que inciden directamente en la ciudadanía como la sanidad, la educación o el empleo.

El Gobierno de la Ciudad mantiene la estabilidad alcanzada en los últimos años y reforzada tras las elecciones autonómicas del año anterior. Únicamente debe anotarse una remodelación del Consejo de Gobierno, en virtud de la cual José Luis Morales toma posesión como Consejero de Presidencia y Emilio Carreira, como consejero de economía, en sustitución de Fernández Cucurull, que continúa sólo como senador.

En todo caso, el gran acontecimiento político del año en Ceuta ha sido la recuperación del debate, nunca cerrado del todo, sobre el Estatuto y la conversión de Ceuta en Comunidad Autónoma. El Partido Socialista del Pueblo de Ceuta, partido localista con tradición en la Ciudad pero extraparlamentario en las dos últimas legislaturas, intenta recuperar la denominada Plataforma por la Autonomía. Pero pronto se toma la iniciativa desde el Gobierno de la Ciudad y se constituye, tras la aprobación por el Pleno, como se ha expuesto, una Comisión especial informativa para el estudio de las posibles reformas, con representación proporcional de los distintos grupos políticos presentes en la Asamblea. Durante el mes de julio el pleno de la Asamblea acuerda por unanimidad iniciar los trámites para la reforma del texto estatutario. Los trabajos de reforma siguen avanzando para una vez consensuada la propuesta, intentar conciliarla con la que pueda elaborarse en Melilla y remitir los textos de los Estatutos a las Cortes Generales.

En relación a los efectos del atentado terrorista de marzo, su incidencia sobre Ceuta se advierte en diversos planos. Así, por ejemplo, los controles en el puerto se han acentuado de forma muy notoria. La tradicional operación «paso del estrecho» ha contado este año con un gran despliegue de seguridad, estableciendo controles muy férreos en los puertos de entrada y salida tras un Informe de la Guardia civil que alertaba del riesgo que supone un paso de viajeros de tal magnitud para que Al Qaeda introduzca material, enlaces o elementos terroristas.

En la actividad política de Ceuta ha ocupado un lugar importante la crisis del comercio. En el Debate sobre la Estado de la ciudad se aprueba solicitar al Estado la rebaja del IPSI en un 4%, propuesta que es apoyada tanto por la Cámara de

Comercio como por el Consejo Económico y Social de la Ciudad. El Consejo Económico y Social ha indicado, en un importante dictamen, una serie de medidas ordinarias y extraordinarias novedosas como dotar a los porteadores de tarjetas de identificación.

Más allá del desarrollo autonómico, el funcionamiento de la Ciudad Autónoma presenta algunas deficiencias que no pueden ser soslayadas, sobre todo porque han sido expresadas públicamente en las investigaciones de diversos organismos inspectores o de carácter jurisdiccional. Así, el Informe del Tribunal de Cuentas al auditar las cuentas del periodo 1998-2001 ha sido muy crítico con el funcionamiento de la administración ordinaria de la Ciudad al denunciar la situación de descontrol interno de las cuentas. En el periodo de gobierno del GIL se han detectado graves irregularidades y partidas económicas injustificadas, así como indicios de malversación de fondos públicos. Pero, incluso en el periodo de gobierno del actual Presidente se apunta que las recomendaciones dadas en Informes anteriores por el Tribunal no han sido tomadas en consideración, salvo en la contención de gastos de representación. Los problemas más importantes en el funcionamiento administrativo se refieren a las contrataciones orales, la no aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo o la proliferación de sociedades municipales que generan un exceso en el gasto, por lo que propone no crear más o incluso disolver algunas de las ya existentes. También la Inspección de Trabajo ha denunciado la actuación de la Ciudad Autónoma al defraudar a la Seguridad Social, por cesión ilegal de trabajadores y por usar ilegalmente las ayudas de la Unión Europea. Finalmente, en cuanto al control jurisdiccional, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla ha declarado ilegal la licencia otorgada para las obras de la Manzana del Revellín, importante actuación urbanística en el centro de la ciudad, por su excesiva zona comercial.

En relación a la inmigración debe destacarse que la actuación de control ha sido intensa. Se han producido 53.000 rechazos en frontera, se han desarticulado 18 redes de tráfico de inmigración y 38 personas han sido detenidas por dedicarse al tráfico ilegal de inmigrantes.

Apuntar también que el único preso español detenido en Guantánamo, Hamed Abderrahman, residente en la Ciudad Autónoma, ha regresado a España tras dos años privado de libertad en la base norteamericana. La fiscalía solicitó a su llegada prisión incondicional por su supuesta relación con Al Qaeda pero durante el mes de julio ha quedado en libertad bajo fianza y se ha instalado en Ceuta.

Como nota cultural reseñar el descubrimiento de una nueva puerta califal (siglo X) y los restos de la puerta portuguesa de Santa María de África (siglo XV), de especial importancia para el patrimonio histórico de la Ciudad.

Actividad normativa y colaboración

En la actividad normativa resalta la aprobación en los últimos días del año del Reglamento de la Asamblea (BOCE, de 30 de diciembre). Es una norma importante pues muestra, tanto en su preámbulo como luego en su articulado, la volun-

tad de Ceuta de ejercer sus competencias estatutarias y organizar su sistema parlamentario de Gobierno como cualquier Comunidad Autónoma, intentando separar su actuación como municipio en virtud de las competencias que le confiere la Ley de Bases de Régimen Local y su actuación como Ciudad con Estatuto de Autonomía. Así, indica la Disposición Final del Reglamento que se elabora en virtud de lo indicado en el art. 148.1.1 de la Constitución, que reconoce a las Comunidades autónomas las competencias de autoorganización de sus instituciones de autogobierno, el art. 20 del Estatuto de Autonomía según el cual «corresponde a la Ciudad de Ceuta, en los términos previstos en el presente Estatuto, la competencia sobre organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» y el 21.1.20 EACe por el cual la Ciudad autónoma ejercerá sus competencias sobre el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia».

Ya en el Preámbulo se explica la voluntad de configurar con este reglamento un sistema político asimilado al de las restantes Comunidades Autónomas. El reglamento aprobado en 1996 sirvió para el inicio de la andadura de la Asamblea, por lo que se optó por una norma con vocación continuista, en definitiva, por un Reglamento orgánico al estilo municipal. No obstante, en la actualidad, una vez consolidadas las instituciones de autogobierno previstas en el Estatuto y culminado el proceso de traspasos era necesaria una Asamblea con «un funcionamiento más dinámico y participativo». Por ello, «se trata con esta reforma de incidir en el aspecto más autonomista que debe presidir la actuación de la Asamblea de la Ciudad» y, continúa, «se persigue profundizar y consolidar el ejercicio de las funciones que la Asamblea, como institución autonómica básica, tiene».

Seguramente, en el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria es donde mejor se plasma esta voluntad de separar su condición autonómica y local. En este sentido distingue los Reglamentos para el ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto (art. 80) de las Ordenanzas Municipales para el ejercicio de las competencias normativas que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales (art. 25 EACe). Además, el procedimiento de elaboración de los reglamentos se asimila al seguido en las Comunidades Autónomas, con la particularidad de su aprobación por la Asamblea, expresamente prevista en el Estatuto. Así, el proyecto de reglamento elaborado por el Gobierno, una vez concluido el plazo de información pública y enmiendas, se someterá al Dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Recibido el dictamen, el proyecto de reglamento se elevará al Pleno para la resolución de las sugerencias y reclamaciones presentadas, el debate y la votación de las enmiendas presentadas por los grupos políticos y la consiguiente aprobación definitiva del texto. Según el art. 80.3 del nuevo texto, a todos los reglamentos, «se les identificará con un número, seguido del año, la fecha y la denominación que se le haya designado». Las disposiciones reglamentarias, así como el acuerdo de aprobación se publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta (art. 80.4) y la Asamblea «procurará editar las normas reglamentarias en formatos que faciliten su divulgación y consulta». En fin, se cumplen básicamente los requisitos establecidos por el Consejo de Estado en sus dictámenes del año 2000, aunque no se indica que el acuerdo de aprobación se denominará Decreto. Esta nueva regulación permitirá la configuración de un ordenamiento jurídico propio de las Ciu-

dades Autónomas, que no se limite al Estatuto y los reglamentos de autoorganización, y pueda ser conocido por los aplicadores jurídicos y los ciudadanos.

Más allá del ejercicio de las competencias estatutarias a través de un sistema de fuentes propio, otras novedades indican también la voluntad de distinguir el funcionamiento de la Ciudad Autónoma de un Ayuntamiento y asimilarlo a una Comunidad Autónoma. Así, se reconoce a la oposición la facultad de presentar propuestas en la Asamblea, a diferencia de lo que, como se sabe, prevé la Ley de Bases de Régimen Local y se crea la figura del Secretario del Pleno de la Asamblea (art. 41), al margen de los cuerpos nacionales de funcionarios de la administración local.

Finalmente, debe destacarse la actualidad de la regulación del funcionamiento del órgano parlamentario. En ese sentido, se recogen con detalle y una buena sistemática los derechos de los diputados (asistencia, información, consulta, asistencia jurídica) y también sus deberes, se regula el funcionamiento de los grupos políticos, con referencia a la figura del «diputado no adscrito», que impide el cambio de grupo político a los tránsfugas, se prevé la intervención de la Ciudad Autónoma ante el Tribunal Constitucional y, por supuesto, todos los cauces de control-fiscalización y control-exigencia de responsabilidad en relación a la acción del Gobierno.

En el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria, la actividad ha sido escasa. Más allá del Reglamento del Consejo Sectorial de Juventud (BOCE, de 17 de mayo), destaca sobre todo el Reglamento regulador de las normas de funcionamiento del Servicio de Depósito Legal de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCE de 19 de octubre). Ha sido dictado en ejercicio del art. 21.13 EACe y del RD 31/1999, sobre traspasos de funciones y servicios en materia de cultura y deporte que incluye entre las funciones traspasadas que venía realizando la Administración del estado, el depósito legal de libros.

También debemos apuntar la notable participación de Ceuta en la elaboración de normas a través de las diversas posibilidades de participación que brindan las relaciones multilaterales. Así, a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha formulado alegaciones al proyecto de Real Decreto que crea la Tarjeta Sanitaria Individual, al proyecto de Real Decreto por el que crea el título de farmacéutico especialista en inmunología o al que crea la Comisión Interministerial para el Estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud.

Los convenios de colaboración suscritos se refieren fundamentalmente, como en años anteriores, a materias de asistencia social, en las que tiene competencia. Así con el Ministerio de Sanidad y el de Interior se ha suscrito un convenio sobre Drogodependencias y Sida en el Centro Penitenciario de Ceuta (BOE 11 de febrero), con educación se han suscritos dos convenios para el desarrollo de diversos programas centrados en acciones de compensación educativa y de formación e inserción laboral de jóvenes y adultos desfavorecidos (BOE, 16 de febrero y BOE de 1 de diciembre) o con Trabajo y Asuntos Sociales los tradicionales convenios programa sobre desarrollo de Plan de Voluntariado (2001-2004) (BOE 11 de febrero), actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugia-

dos, solicitantes de asilo y desplazados (BOE de 20 de febrero), Plan Gerontológico (BOE 8 de marzo), acción integral para personas con discapacidad (BOE 16 de marzo), servicios de atención a la primera infancia (BOE 23 de marzo), programas para menores en situación de dificultad social y/o conflicto social (BOE, 25 de marzo), apoyo a familias en situaciones especiales (BOE, 13 de abril), acogida básica a inmigrantes (BOE 10 de mayo). Podemos mencionar por último en el ámbito de la rehabilitación del patrimonio histórico, el convenio suscrito para la financiación de las obras de intervención en los restos arqueológicos de la antigua basílica tardo romana de Ceuta.

Aunque finalmente no haya sido materializado creo que merece mencionarse el convenio *nonnato* con Andalucía para permitir que los funcionarios de la Ciudad Autónoma pudieran formarse en esta Comunidad Autónoma, que se pretendía encuadrar en el Convenio marco suscrito en 1999. Hubiera sido el primer convenio horizontal con una Comunidad Autónoma. En verdad, las dos administraciones llegaron a un acuerdo completo sobre el contenido del convenio pero la pretensión de los sindicatos de la Ciudad Autónoma de incluir también la movilidad, y no sólo la formación, y su oposición al convenio tal como había sido negociado hizo que, finalmente, no se llegara a firmar pese al acuerdo alcanzado entre ambas administraciones.

MELILLA

Actividad política

En las elecciones generales en Melilla ha destacado, por un lado la baja participación, apenas el 58%; por otro, el triunfo del PP, aunque algo más ajustado que en las elecciones a la Asamblea del año anterior pues obtuvo el 54% de los votos, frente al 41 del PSOE. Como consecuencia del triunfo electoral del PSOE en el conjunto de España ha sido nombrado Delegado del Gobierno un diputado socialista por Cádiz en la anterior legislatura, José Fernández Chacón (RD 937/2004). El nombramiento fue sorprendente y polémico pues el secretario general del PSOE en la Ciudad Autónoma y Delegado en la anterior etapa de gobierno socialista, Manuel Céspedes, había renunciado a su acta de diputado en la Asamblea para ocupar nuevamente la Delegación del Gobierno, pero luego no fue nombrado por el Consejo de Ministros.

Pese a la estabilidad política, consecuencia lógica de la mayoría absoluta del PP, la situación política es tensa y el enfrentamiento entre mayoría y oposición ha sido constante, especialmente con el grupo Coalición por Melilla, que se vincula a la comunidad musulmana de la Ciudad. Así se pudo comprobar en el Debate sobre el Estado de la Ciudad Autónoma en el que la vicepresidenta primera de la Asamblea estuvo a punto de suspender la sesión plenaria por la situación de crispación generalizada.

En este clima de enfrentamientos entre partidos debe mencionarse la creación por primera vez de una Comisión de investigación en el seno de la Asamblea. Su objeto era investigar unos hechos aireados por el diario *El Mundo* en los que se

relacionaba al Presidente de la Ciudad y a su familia con un complejo entramado de corrupción política, inmobiliaria y judicial. La denuncia ha sido conocida por el Tribunal Supremo, órgano competente no por tratarse del Presidente de la Ciudad, que no goza de aforamiento, sino por su condición de senador. El Alto Tribunal ha exculpado al Presidente al no apreciarse ningún indicio de responsabilidad, incluso ha advertido de la excesiva judicialización de las discrepancias políticas en Melilla y recomienda que se utilice la vía contencioso-administrativa y no la penal en virtud del principio de «mínima intervención».

No obstante, el desarrollo de la vertiente política de este asunto en la mencionada Comisión de Investigación muestra algunas de las carencias de la práctica política en la Ciudad Autónoma. En primer lugar, la mayoría del PP impuso el nombramiento como Presidente y Vicepresidente de la Comisión de dos diputados de ese partido, al que pertenece también el investigado. Además, se negó a la oposición toda la documentación y las comparecencias solicitadas. La mayoría determinó que la supuesta Investigación se ceñiría a la comparecencia del Presidente de la Ciudad, tras lo cual la mayoría absoluta de su partido aprobó un dictamen concluyendo que «no hay ninguna responsabilidad política» del Presidente. En fin, sólo formalmente se ha asistido a una Comisión de Investigación. Por ello, parece lógico que la comparecencia del Presidente de la Ciudad se produjera sin la presencia de la oposición (CpM y PSOE) que han denunciado la Comisión de investigación como una auténtica farsa.

En el plano político debe destacarse la definitiva fusión entre el PP y UPM, el partido localista con el que había estado coaligado en las últimas citas electorales y al que pertenecía el Presidente de la Ciudad.

En cuanto a la reforma del Estatuto la situación es más embrionaria que en Ceuta pues no se ha pasado de las manifestaciones de voluntad reformadora y, muy al final del año, de la elaboración de un borrador, pero no ha llegado aún el asunto a la Asamblea. En cualquier caso existe un amplio consenso en el objetivo de la reforma, que es similar al de Ceuta: la conversión en Comunidad Autónoma. Debe reiterarse, no obstante, que en Melilla no se ha producido un desarrollo estatutario como el advertido en Ceuta, esto es, no ha dejado de actuar como si fuera un ayuntamiento por lo que su conversión en Comunidad Autónoma resultará en la práctica más compleja que en el caso de Ceuta, al menos desde una perspectiva funcional.

La preocupación por la presencia de terroristas islamistas en la Ciudad o de conexiones con ellos ha estado muy presente tras el atentado del 11-M dada su situación geopolítica. En todo caso, la tragedia de Atocha no ha acrecentado la fractura social entre las distintas comunidades. El mejor ejemplo fue la manifestación del 12 de marzo. 35.000 personas, más de la mitad de la población censada, salió a la calle en un acto con presencia de todos los líderes políticos y los máximos representantes de las comunidades islámica y hebrea en la Ciudad Autónoma.

También debe reseñarse que se van cerrando los asuntos judiciales, tan habituales en los años pasados. Así, durante 2004 ha concluido el denominado «Caso Tahar» por la posible aceptación de dinero por parte de un diputado de la Asamblea a cambio de abandonar su acta en 1997. El jurado ha considerado culpable al propio diputado y al entonces jefe de prensa de la Ciudad Autónoma

mientras ha exculpado al entonces Presidente de la Ciudad y a dos empresarios implicados en el asunto.

Finalmente, en el plano cultural, destaca la declaración como bien de interés cultural, con categoría de monumento, de la Capilla de Cristo Rey del Hospital Militar Pagés (RD 155/2004, de 23 de enero) y del Fortín de San Francisco, sito en el interior del acuartelamiento de Santiago (RD 156/2004). También en este ámbito se ha suscrito un convenio de colaboración para que el Estado preste apoyo técnico en la gestión autonómica de los museos transferidos y de los museos inscritos en el Registro de Museos de Melilla (BOE 31 de mayo).

Actividad normativa y colaboración

En la actividad normativa, la aprobación del Reglamento de la Asamblea ha sido, sin duda, el acontecimiento más destacado. En todo caso debe expresarse la decepción causada por este nuevo Reglamento pues se ha olvidado que estamos ante una Ciudad con Estatuto de Autonomía y se ha elaborado, nuevamente, un reglamento orgánico para regular el funcionamiento de un ayuntamiento, a diferencia de lo ocurrido en Ceuta. En ese sentido, son continuas las referencias al régimen local, «fuente de inspiración» del reglamento, según su propia Exposición de Motivos. En coherencia con ello, el ejercicio de las competencias asumidas en virtud del Estatuto se continúa realizando a través de los denominados reglamentos y ordenanzas que no se diferencian, como resultaría lógico, por ejercer competencias autonómicas o locales sino que a cualesquiera disposición administrativa de carácter general se la denomina reglamento mientras que ordenanzas serán aquellas disposiciones administrativas de carácter autonómico o fiscal (art. 71.2). Obvio es decir que se soslaya el procedimiento para la aprobación de los reglamentos en ejercicio de las competencias reconocidas en el Estatuto, que había indicado el Consejo de Estado. En su contenido apenas se aportan novedades en el procedimiento de control-fiscalización de la acción del gobierno, con una mejor regulación de las interpelaciones y preguntas y un incremento de las competencias que corresponden a la Mesa.

En el ejercicio de la potestad normativa destaca especialmente la aprobación del Reglamento que regula el Centro de Atención a Menores, por la especial importancia en esta Ciudad (BOME de 21 de mayo). Pero ha sido sobre todo en materia de cultura donde la actividad normativa ha sido notable. Así se han elaborado diversas disposiciones generales, bien de carácter sustantivo, como el importante Reglamento de Intervenciones Arqueológicas en la Ciudad Autónoma, bien de naturaleza autoorganizativa, como el Reglamento que instituye el Defensor del Patrimonio Histórico de la Ciudad Autónoma o el Reglamento que crea la institución del Cronista Oficial de la Ciudad.

Los convenios de colaboración son básicamente idénticos a los ya apuntados en el caso de Ceuta en materia de asistencia social. En realidad, constituyen prórrogas de las habituales convenios anuales en virtud de los cuales el Estado realiza aportaciones financieras a las Ciudades Autónomas para el desarrollo de programas de erradicación de la pobreza, atención a inmigrantes, refugiados y soli-

citantes de asilo, para desarrollar acciones relativas a la prevención de la infección del Sida, para la gestión y desarrollo de los programas de ayuda a domicilio, etc. Especial importancia tiene el convenio sobre atención a menores extranjeros no acompañados. Finalmente apuntar que durante este año se ha suscrito el convenio de colaboración con el Ministerio de Ciencia y Tecnología para la realización del Proyecto de Ciudad Digital, que ya se está aplicando con buenos resultados en Ceuta.