

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Juan José Ruiz Ruiz*

Actividad política

Reforma estatutaria

La cuestión de la reforma estatutaria ha estado presente a lo largo del 2006 en el debate político en ambas ciudades, centrado en buena medida sobre la posibilidad de conversión de las ciudades autónomas en comunidades autónomas (CCAA).

El impulso principal de esta aspiración viene de los partidos políticos de carácter «local». Los partidos Izquierda Unida de Ceuta, Unión Democrática Ceutí (UDCE), Federación Ceutí, y Coalición por Melilla (CpM) suscribieron en junio un documento en el que proponen orientar la reforma de los estatutos hacia aquel objetivo, a partir de la aplicación de la disposición transitoria V de la Constitución de 1978. Entre sus contenidos, esa futura reforma debería asegurar –en opinión de estas formaciones– el reconocimiento de la identidad lingüística y cultural de ambas ciudades.

Incluso las organizaciones sindicales (UGT y CCOO) han reclamado también su participación en un futuro proceso de reforma de los Estatutos, para evitar que ésta se reduzca a la esfera política e institucional y cuente también con una dimensión social y laboral.

La reforma estatutaria ha sido planteada también, al menos formalmente, por los partidos con mayor representación a nivel nacional. Así, el PP ha sostenido la necesidad de equiparar las ciudades con las demás comunidades autónomas, con el argumento de que el actual modelo estatutario está acabado. Otro de los motivos fundamentales por los que se reclama un nuevo desarrollo estatutario tiene que ver con la competencia de urbanismo. Los diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, al situar sin ambigüedad alguna esta materia dentro de la esfera funcional de las CCAA, han provocado una demanda creciente en los gobiernos de ambas ciudades para conseguir una atribución que en la actualidad conserva aún en gran medida la Administración central. La razón que se alega es la relación directa entre el desarrollo económico de las ciudades y el ejercicio por parte de sus gobiernos autonómicos de potestades decisorias sobre urbanismo y ordenación territorial. Obviamente la atribución a las ciudades de facultades propias, y no dependientes de la legislación estatal, exigiría una configuración nueva del sistema competencial a través de una reforma estatutaria. En la actualidad el proceso está abierto a la negociación entre PSOE y PP para la redacción de unos borradores estatutarios.

El último capítulo político de este tema durante el 2006, y primero de este año, ha sido la reunión mantenida por los presidentes de Ceuta y Melilla, en la cual se han acordado una estrategia conjunta para reivindicar del Gobierno central unas reformas estatutarias que equiparen a sus respectivas ciudades autónomas con las comunidades autónomas.

Las cuestiones de procedimiento han provocado algunas discrepancias en el caso de Melilla. Los grupos políticos que están en la oposición (PSOE y CpM) se opusieron en principio a debatir el contenido de la reforma hasta que se articulara algún método para dar participación y audiencia a organismos y entidades sociales de la ciudad, como las organizaciones sindicales y empresariales o la asociación de estudiantes universitarios.

El agotamiento del actual marco competencial estatutario se produce a raíz de la reunión de la Comisión Mixta Estado-Ciudad Autónoma de Melilla para el traspaso de las últimas competencias pendientes de transferencia, previstas en el Estatuto: protección del medio ambiente y transporte terrestre. A partir de aquí cualquier otra competencia a la ciudad de Melilla necesitaría una nueva previsión estatutaria, al margen de que los Estatutos en vigor recogen un mecanismo ampliación funcional, que contempla la «atribución» por parte del Estado de cualquier otra materia que pertenezca a su ámbito de competencias. Los desencuentros entre el Gobierno autonómico y los partidos de la oposición han sido constantes, lo que ha dificultado notablemente la puesta en marcha del proceso de reforma en la Comisión de Presidencia, órgano encargado de debatir el borrador de la reforma.

En Ceuta el desacuerdo entre los partidos mayoritarios a nivel estatal y los partidos locales (UDCE, PSDC) está generando numerosos problemas para alcanzar un consenso amplio sobre el contenido de la reforma, con el abandono en ocasiones de estos últimos de las comisiones o foros creados para aprobar un borrador que cuente con el respaldo unánime de las formaciones políticas con representación en la Asamblea de la ciudad.

Por parte de la UDCE se reclama la inclusión en el nuevo Estatuto de la figura del Defensor del Pueblo y un compromiso por la promoción y el respeto a la diversidad cultural y lingüística, como realidad diferencial de la ciudad. Por su parte, el PP ha propuesto incluir competencias de gestión –Estado/Ceuta– en materia de sanidad y educación.

Seguramente el punto donde existe casi una plena unanimidad entre gobierno y oposición –a salvo de cierta ambigüedad del PSOE– es el de utilización del procedimiento de reforma no sólo para ampliar el nivel de autogobierno de la Ciudad Autónoma, sino para convertir a ésta en una verdadera comunidad autónoma.

Dictamen del Consejo de Estado y examen de las alternativas procedimentales

Es necesario mencionar aquí la doctrina elaborada por el Consejo de Estado en su dictamen sobre la reforma constitucional. El documento contiene algunas referencias a Ceuta y Melilla, especialmente interesantes en lo que respecta a las posibles vías para una futura reforma de los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades.

El Consejo de Estado consideró improcedente, en una hipotética reforma de la Carta Magna, mantener en una de las disposiciones transitorias la referencia a Ceuta y Melilla, en la medida en que se trata de ciudades autónomas que han dejado de ser una realidad institucional potencial. Por el contrario, defiende en el dictamen su inclusión entre la relación de comunidades autónomas que se debería enunciar en el texto fundamental, con la fórmula siguiente: «*Son Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla*» (dentro del enunciado de un nuevo artículo 143).

Por su parte, el artículo 137 podría quedar redactado de diferentes formas. Uno de los textos que se proponen tendría el siguiente tenor: «*España se organiza territorialmente en municipios, provincias, Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

La segunda alternativa tendría este otro enunciado: «*España se organiza en Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como en municipios y provincias. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas gozan de autonomía en los términos previstos en la Constitución y los respectivos Estatutos. La ley asegurará la autonomía para municipios y provincias para la gestión de sus intereses respectivos*».

Uno de las consideraciones más significativas que hace el Consejo de Estado se refiere a la vigencia de la Disposición transitoria quinta, una cláusula que fue diseñada por el constituyente para permitir la constitución de Ceuta y Melilla como comunidades autónomas sin pasar por los trámites del procedimiento del artículo 143. Pero al no haber sido utilizada realmente, sus efectos —a juicio del Consejo— no se habrían «agotado» hasta el presente, quedando por tanto abierta una vía constitucional para la conversión como comunidades autónomas. Obviamente si se llegara a constitucionalizar expresamente a Ceuta y Melilla como «ciudades autónomas», el cumplimiento de esa Disposición transitoria requeriría una previa reforma constitucional.

En el diseño de un nuevo Senado, el Consejo de Estado sería partidario de mantener una línea continuista en lo que respecta a la atribución a ambas ciudades de una representación senatorial idéntica a la que actualmente prevé la CE (2 senadores por ciudad), basándose en su singularidad territorial.

Sobre la fórmula de elección de los senadores que corresponden a las ciudades autónomas, el Consejo considera más apropiado, al no disponer en realidad de una asamblea legislativa, conservar el sistema de elección directa por parte de los ciudadanos y hacer coincidir esa elección con la que se celebraría para la asamblea de la ciudad autónoma. Otra alternativa que se podría implantar en una supuesta reforma constitucional sería la de la elección directa a través de un sistema electoral mayoritario.

Se alude constantemente en el debate político de las ciudades autónomas a la Disposición transitoria quinta de la Constitución, para fundamentar la pretensión de constituirse en comunidad autónoma. Pero la cuestión radica en determinar si esa cláusula constitucional tiene aún vigencia.

Efectivamente cabría pensar que, al tratarse de una disposición de carácter

«transitorio» y, por tanto, utilizada ya en una ocasión, agotaría su eficacia y perdería su virtualidad para sustentar nuevas demandas estatutarias de las ciudades autónomas. Desde esta perspectiva, la conversión en comunidad autónoma no estaría conectada necesariamente con aquella previsión del constituyente. El mecanismo a seguir, por otro lado, sería el regulado en los títulos de los actuales Estatutos de Autonomía, que diseñan el procedimiento para la reforma estatutaria. De esta forma, la mayoría para proponer esa nueva configuración institucional sería la que establece en este punto el Estatuto vigente (dos tercios de la Asamblea), y no la mayoría absoluta que se exige en la Disposición transitoria de la CE. Si bien, y en todo caso, la decisión última –cualquiera que sea la interpretación que se haga sobre la aplicabilidad de aquella– depende siempre de las Cortes Generales, única instancia que ambos supuestos (Estatutos y Constitución) tiene potestad para aprobar una ley orgánica en la que se acepte esa propuesta.

Una posible interpretación a propósito de la reforma de los Estatutos de Ceuta y Melilla sería la que distingue entre dos métodos o procedimientos a seguir, en función del objeto que se pretende alcanzar. Si la finalidad que se persigue es la conversión en comunidades autónomas, el procedimiento sería el marcado por la Constitución; de este modo la aprobación de la iniciativa necesitaría sólo la aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea de cada Ciudad. Aun cuando la Disposición transitoria quinta se refiere a los «ayuntamientos» como órganos encargados de respaldar esa propuesta, la desaparición institucional de estos últimos no debería ser un obstáculo para aplicar esa cláusula constitucional y exigir las condiciones procesales que allí se indican. Por el contrario, si el objetivo de la reforma no afecta a su estatus como entidad territorial, sino únicamente a cuestiones competenciales y organizativas, el procedimiento que debería emplearse sería el señalado por el propio Estatuto para su reforma.

Relaciones con Marruecos

El acercamiento en las relaciones de España con el Reino de Marruecos no han evitado, sin embargo, que se produzca algún desencuentro con no excesiva trascendencia. El problema surgió con la donación por parte del Estado español de un conjunto de vehículos todo terreno, cuyo traslado a Marruecos no pudo llevarse a cabo a través de la frontera terrestre de Ceuta, sino en barco hasta un puerto marroquí. Este hecho provocó algunas reacciones por parte de las autoridades ceutíes, por entender que era una concesión que se hacía a la soberanía del país vecino, en su reclamación histórica sobre las ciudades españolas.

Otro problema de naturaleza similar tiene lugar en Melilla, cuando la administración marroquí impone la obligación de que el pescado que se traslada a esa ciudad pase por el control de aduanas, con el perjuicio para los comerciantes del sector de la ciudad.

Pese a estos incidentes menores, se empieza a reconocer las posibilidades de proyección socioeconómica de estas ciudades sobre su entorno al otro lado de la frontera, como una forma de compensar la pérdida en un futuro próximo de fondos europeos, mediante la utilización de los denominados por algunos «fondos de vecindad» (Fondos Interreg y MEDA).

La visita de la vicepresidenta del Gobierno español a Marruecos ha servido para alcanzar acuerdos con el Gobierno de aquel país para actualizar los convenios en materia de inmigración de terceros países e integración de menores inmigrantes, así como otros compromisos sobre futura cooperación empresarial española. En cuanto a inmigración ilegal, los datos parecen confirmar un notable descenso de la inmigración ilegal, junto a una normal y frecuente repatriación de los inmigrantes de nacionalidad marroquí en esa situación, a través de la frontera de Melilla. Hay que tener en cuenta también la dimensión económica que tiene la entrada de los MENA (menores no acompañados) en Ceuta y Melilla, que genera constantes demandas de inversiones y subvenciones extraordinarias para hacer frente a los costes presupuestarios que tienen las prestaciones sociales que aquéllos reciben por parte de las autoridades autonómicas.

La política del Estado español en sus relaciones con Marruecos produce algunos problemas de carácter interno. El papel que podría jugar Ceuta y Melilla en la esfera internacional ha generado algunas discrepancias en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos autonómicos de ambas ciudades y el Gobierno central. Una de ellas se origina por el hecho de no haber sido invitados a participar en la Cumbre Euroafricana de Rabat.

Seguridad ciudadana

Ha sido significativa la detención de algunos presuntos miembros de un grupo terrorista islámico, lo que ha provocado cierta alarma social ante la eventualidad de que las ciudades españolas del Norte de África se conviertan en objetivo del terrorismo.

La entrada ilegal de inmigrantes se ha podido controlar en los últimos meses, tras una mejor colaboración policial de las fuerzas de seguridad de España y Marruecos. Sin embargo, se llegaron a producir algunas muertes en julio y la repatriación de los inmigrantes subsaharianos detenidos en territorio español no está del todo normalizada. La retirada de los militares españoles en los puntos conflictivos de la alambrada se produce dos meses después de los intentos de entrada masivos que tiene lugar en los últimos meses del 2005.

Se ha rechazado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la pretensión de los gobiernos autonómicos de instalar cámaras de videovigilancia en determinados puntos de las ciudades.

Con motivo de la visita oficial del ministro de justicia, su departamento y el ejecutivo autonómico firmaron un convenio de colaboración para proceder a la informatización de los juzgados y tribunales de la ciudad. El ministro López Aguilar declaró la voluntad de su Departamento por incluir a los juzgados de Melilla en el proyecto piloto de la oficina judicial, con el que se intenta mejorar la eficacia y el funcionamiento de los juzgados.

Economía

El Senado aprobó una moción reasentada por el PP, que insta al Gobierno central a concretar, en un plazo de tiempo determinado (seis meses), la reforma del Régimen Económico y Fiscal de Ceuta y Melilla, en el que se regulan todos los beneficios fiscales, de los que disfrutaban los residentes y empresarios, debido a las especiales circunstancias que afectan a ambas ciudades. Los problemas de «agotamiento» del modelo llevaron a proponer una revisión de este régimen para evitar el creciente desempleo y la crisis en algunos sectores tradicionales.

En esa misma dirección apuntan las enmiendas que presentó el PP al proyecto de ley del IRPF, y de modificación de la legislación del Impuesto de Sociedades. El objetivo era intentar que se diera un tratamiento igual y uniforme a las bonificaciones, en ambos tipos impositivos, a las empresas de Ceuta y Melilla, por las actividades desarrolladas en la península.

En el debate de la Ley de Presupuestos Generales del Estado fueron rechazadas las enmiendas presentadas por parlamentarios del PP para aumentar las bonificaciones en la Seguridad Social y el incremento en un 20% del plus por residencia de empleados públicos. Igualmente no fueron aceptadas las enmiendas que pretendían elevar la partida de los presupuestos —la mayoría gubernamental alegó que se encontraban ya cubiertas estas mejoras— en los departamentos de justicia, defensa e interior. Además, las Cortes Generales aprobaron una bonificación para el transporte de residentes de las dos ciudades del 50%, que entrará en vigor a partir del 2007.

Los fondos europeos representan otra de las constantes en el panorama económico de las ciudades autónomas. El Parlamento Europeo admitió la necesidad de mantener los niveles de las subvenciones para apoyar a las «regiones afectadas por el efecto estadístico», como consecuencia del ingreso de los nuevos países de renta baja en la Unión Europea; no obstante respaldaría finalmente la propuesta de reducción de estas ayudas que propuso la Comisión y la modernización de los procedimientos y objetivos de esas ayudas regionales. En cuanto a la ejecución de los fondos europeos el índice global es bastante positivo, aunque en algunos temas la descoordinación entre administraciones competentes (Estado y Ciudad Autónoma) está provocando algunas disfuncionalidades en forma de retrasos. En todo caso los niveles de gestión «autonómica» de estos fondos de la UE destinados a la ciudad dependen de un sistema de división competencial que prima por ahora la intervención del Estado central. Para paliar la pérdida de fondos europeos, al dejar de ser región privilegiada (objetivo 1), se está planteando la aprobación de planes complementarios de inversión que permitan mantener y nivelar los niveles prestacionales en ambas ciudades.

El régimen jurídico específico que regulaba la importación en las ciudades autónomas ha sido derogado, con lo que el comercio de un amplio número de mercancías se llevará a cabo con idénticas normas que se aplican en el resto del Estado, sin que sea necesario por tanto la autorización de la Administración central. Asimismo, puede considerarse como novedad destacada la decisión del Gobierno central de liberalizar del sector eléctrico en Ceuta y Melilla.

Existe una percepción de crisis económica generalizada en las ciudades autónomas entre agentes sociales y empresariales. Estos últimos están elaborando diagnósticos posibles para salir de esa crisis, con las medidas que sería necesario adoptar en ámbitos como la construcción, el comercio, fiscalidad. La situación económica ha obligado al Gobierno central a utilizar un fondo de contingencia, para compensar económicamente a Ceuta y Melilla por la falta de liquidez en la recaudación del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación).

Una de las reclamaciones de la ciudad de Ceuta en el ámbito económico ha sido la implantación de una aduana comercial —o sistema que permita una regulación del tráfico de mercancías en la frontera—, equiparándose de este modo a la ciudad de Melilla. El déficit presupuestario de la ciudad de Ceuta, como consecuencia de la presión migratoria que sufre la ciudad ha conducido a la aprobación por el Ministerio de Economía de una línea de colaboración específica para inversiones. Hay que subrayar, por último, la decisión de la Asamblea de la Ciudad de convertir «Servicios Tributarios» en un organismo autónomo.

Se ha reclamado una mejora del estatus económico específico de Melilla durante la elaboración de los presupuestos generales del estado, con objeto de elevar el plus de residencia de los funcionarios residentes en la ciudad y las bonificaciones en las cuotas empresariales. En este sentido el Gobierno central aprobaba en marzo una bonificación del 40 % a la seguridad social de empresarios y trabajadores autónomos de una serie de sectores (hostelería, industria, turismo, etc.).

Políticas sociales

Se observa un incremento de las partidas destinadas a las áreas «sociales» en los presupuestos aprobados por las ciudades autónomas, con especial atención a bienestar social medio ambiente y obras públicas. La metodología en los procesos de planificación necesita siempre la colaboración del Estado para la ejecución de cualquier iniciativa.

Las dotaciones para cohesión social que provienen de la Unión Europea son en buena medida cogestionadas por las ciudades autónomas junto al Ministerio de Administraciones Públicas. Por su parte, el Estado elabora instrumentos de planificación para elevar los niveles de empleo, con un tratamiento especial a determinadas minorías (mujer y víctimas de violencia doméstica, discapacitados, ex-drogadictos).

Como dato demográfico de interés, hay que señalar los porcentajes de la población melillense, que se distribuyen en torno a algo más del 70% de ciudadanos residentes de origen europeo, 26% bereber y un 2% de origen judío. Con una elevada tasa de natalidad, Melilla ha experimentado un crecimiento poblacional significativo respecto de otras ciudades españolas, producido sobre todo por el aumento de residentes extranjeros, en su mayoría de nacionalidad marroquí.

El tema de la «marroquinización» y el empadronamiento de marroquíes en Ceuta ha generado cierta controversia política al denunciar la UDCE irregulari-

dades y denegaciones arbitrarias por la Consejería de Presidencia. La formación local considera que la falta de empadronamiento puede afectar al ejercicio de derechos básicos y fundamentales como la sanidad y la escolarización.

En materia de viviendas sociales, se ha planteado en Melilla un nuevo convenio para la construcción de viviendas sociales, cuya finalidad no sería la venta sino la puesta en régimen de alquiler. Otra de las novedades de ese convenio es el compromiso del Ministerio de Vivienda de responsabilizarse de la compra de terrenos y su posterior urbanización. Se ha firmado también un convenio de colaboración con la Sociedad Pública de Alquiler (SPA), constituyéndose además una Comisión Mixta de Seguimiento, para todo lo concerniente a las actuaciones de las dos administraciones en esta materia.

En el caso de Ceuta, el Ministerio de Vivienda acordó una subvención para crear una ventanilla única de vivienda, destinada a informar a los ciudadanos sobre subvenciones, gestión, ayudas para compra y alquiler, etc. En relación con el área de urbanismo, se siguen produciendo por parte del Ministerio de Fomento dilaciones a la hora de aprobar las modificaciones en el PGOU, en parte debido a una normativa (ley de suelo 1982) que otorga un plazo de seis meses al gobierno central para aceptar esas revisiones urbanísticas. Esta situación genera un malestar crónico en el Gobierno de la ciudad, que solicita también de forma periódica la devolución de la competencia sobre urbanismo, retirada al antiguo Gobierno del GIL.

En el ámbito de la sanidad, se ha proyectado la construcción de un nuevo hospital de uso civil y militar en Melilla. Los niveles de satisfacción por los servicios sanitarios han mejorado, al descender el número de quejas de los usuarios en el área de salud.

En el área de medio ambiente se han adoptado algunas iniciativas por el gobierno melillense para mejorar la calidad de vida en la ciudad. Sobresalen, entre otras, la puesta en funcionamiento un Centro de Descontaminación de Vehículos y un horno incinerador de animales, la mejora en el tratamiento y gestión de residuos urbanos, hospitalarios, aceites y lodos. Junto a las anteriores iniciativas se han acometido mejoras en el tratamiento de los recursos hídricos y el alumbrado de algunos barrios. Estas medidas se han acompañado en algunos casos con la aprobación de algunas ordenanzas sobre limpieza de depósitos de agua, uso de playas y locales de espectáculos para controlar niveles de ruido.

La colaboración entre el Estado y la Ciudad Autónoma de Melilla se ha materializado en un convenio para determinadas actuaciones y la elaboración de un Plan de Acción Local y la Agenda Local 21, que prevé actuaciones en esta esfera medioambiental, concretamente en lo relativo a parajes naturales, planta desaladora e incineradora y suministro agua. Las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente en Melilla contemplan también el deslinde de la costa y una serie de inversiones para políticas de agua y recuperación de la costa. La Consejería de Medio Ambiente, por su parte, concluyó la elaboración del borrador de la Agenda Local 21, en cuya elaboración han participado numerosas asociaciones de la Ciudad Autónoma.

Las inversiones del Estado en Ceuta destinadas al área medioambiental han

experimentado también un crecimiento considerable. Las actuaciones previstas están orientadas a la protección del litoral, espacios naturales, patrimonio histórico, meteorología y gestión de infraestructuras de aguas.

En el caso de Ceuta, se ha presentado un plan de medidas que se proyectan sobre los sectores que reciben una mayor demanda social (urbanismo, vivienda, educación, bienestar social, medio ambiente y economía); se ha proyectado también un plan a favor de la igualdad y la aplicación de los fondos europeos a la mejora de las condiciones de vida en los barrios con más necesidades de equipamientos e infraestructuras.

En este ámbito conviene señalar asimismo la decisión del Gobierno central de prorrogar las bonificaciones (40%) que repercuten sobre las contribuciones a la seguridad amplias en un buen número de sectores empresariales, aunque ha rechazado la posibilidad de incrementar –tal y como se demandaba desde las ciudades autónomas– al 50% esos beneficios fiscales.

En materia de seguridad social hay que subrayar algunos datos que ponen en evidencia el incremento de la población extranjera en las ciudades. El caso de Ceuta es bastante indicativo de esta tendencia, al comprobarse que más del 90% de los nuevos afiliados a la Seguridad Social son extranjeros –en su mayoría extracomunitarios– lo que representa un incremento interanual de casi el 20%.

Para el desarrollo y aplicación de la Ley de Dependencia, la Conferencia Sectorial acordó dotaciones económicas con las que se financiarán proyectos piloto, promoción y movilización de servicios sociales y sanitarios. Estos fondos serán «gestionados» por el Estado y las administraciones autonómicas.

En materia educativa, los acuerdos con el MEC y la Universidad de Granada han previsto la integración de la escuela de enfermería de Ceuta en esta última. Entre los planes de futuro se contempla asimismo la creación de un campus universitario.

El problema de la violencia de género y maltrato a menores ha sido objeto de un convenio de colaboración entre los Gobiernos central y melillense, con el cual se pretende poner en marcha un programa experimental de prevención en situaciones de riesgo. En dicho programa se contemplan medidas de intervención en casos de resoluciones judiciales sobre casos de menores infractores, así como de capacitación de profesionales en la materia.

La preocupación por la violencia de género y la discriminación entre sexos ha llevado a la aprobación de una declaración institucional, suscrita de forma unánime por la Asamblea de la ciudad de Melilla, a favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, donde se reclaman mayores medios para la aplicación de la Ley contra la violencia de género. Se acordaron, además, varias resoluciones que insisten en la coordinación entre las administraciones central y autonómica en orden a aplicar y hacer efectivos los compromisos adquiridos en aquella Ley, junto a la Ley de Dependencia, en lo que respecta a conciliación de vida familiar y profesional de la mujer.

Uno de los problemas sociales de mayor envergadura en las ciudades autónomas es el provocado por la saturación de los centros de acogida de extranjeros

menores no acompañados, debido especialmente a las dilaciones y pasividad de la administración marroquí en el procedimiento de devolución a su país de origen. El número de menores en esta situación ha aumentado en los últimos meses, pese a los acuerdos suscritos para agilizar este tema entre España y Marruecos. La situación de saturación en los centros y de déficit presupuestario para acometer la asistencia a los menores inmigrantes es un problema común, que origina numerosas quejas y reclamaciones de las dos ciudades.

Todavía en este ámbito, se han aprobado con el apoyo de todos los grupos políticos de Melilla el contenido de un reglamento de ayudas a las víctimas de la violencia doméstica. En ejecución de lo previsto en la ley, la Ciudad Autónoma se encargará de hacer efectivo el adelanto de las ayudas que las mujeres víctimas de malos tratos tengan derecho. Estas medidas se complementarán con otras que afectan a la seguridad de las personas, como la creación de unidades especializadas de la policía local para realizar un seguimiento de las mujeres protegidas por orden a alejamiento. Las inversiones del Estado en esta materia se han incrementado notablemente respecto de años pasados.

En esta línea de acción, el departamento de la mujer del Gobierno de Melilla ha adoptado también decisiones para la ejecución del programa comunitario Equal y fomentar la incorporación de la mujer al mundo laboral. Iniciativas en una dirección análoga han sido adoptadas también en Ceuta, para hacer frente a un índice de violencia de género más elevado que en el resto del país.

Transporte y comunicaciones

Las desavenencias entre los Gobiernos de Madrid y Melilla se han hecho patentes también en las condiciones para la adjudicación del transporte marítimo melillense, aprobadas por el Consejo de Ministros. Las críticas del ejecutivo autonómico se centraron sobre todo en la escasa participación que había tenido la Ciudad en el proceso.

En cuanto al transporte aéreo, el Gobierno central rechazó una proposición no de ley presentada por el PP para la declaración de interés público de la línea aérea que cubre la comunicación con la península. No obstante, decidió presentar una propuesta ante la Comisión de Transporte del Parlamento para apoyar el abaratamiento del transporte aéreo con las ciudades de Ceuta y Melilla.

La apertura del aeropuerto de Gibraltar no ha mejorado, sin embargo, la comunicación con la península, ya que la Unión Europea mantiene en vigor una normativa que impide conectar las ciudades de Ceuta y Melilla con ese aeropuerto.

La denominada sociedad de la información se ha impulsado a través de un convenio entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Secretaría de Estado para Telecomunicaciones, mediante un convenio para la puesta en funcionamiento del Plan Avanza 2010, que permitirá la mejora en la red de telecomunicaciones y actuaciones para posibilitar el uso de las nuevas tecnologías por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica.

Lenguas e identidades cultural-religiosas

El problema de la diversidad lingüística en las ciudades de Ceuta y Melilla ha tenido eco en las Cortes Generales, donde se han presentado algunas proposiciones no de ley. La primera, por los grupos parlamentarios de ERC, PNV y Mixto, para solicitar que el árabe y el tamazight tengan rango de lenguas cooficiales en las respectivas Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La segunda, promovida por CpM, y presentada por Izquierda Unida, sobre la promoción y defensa del tamazight en el ámbito de la educación, la administración y la comunicación. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados, si bien tras una enmienda de sustitución presentada por el PSOE referida a la diversidad cultural.

El partido de la UCDE aboga por la defensa –y no tanto la cooficialidad– de la lengua árabe, como uno de los temas que deberían ser incluidos además en el nuevo Estatuto. Para el Gobierno autonómico, sin embargo, se debería establecer claramente que la única lengua oficial sea el castellano, al considerar que la lengua del Estado está actuando como un vehículo de cohesión e integración social. Incluso ha propuesto la incorporación del árabe en el diseño curricular de la enseñanza en Ceuta.

Una notable repercusión mediática tuvo la concesión de un premio a una agrupación de carnaval de Ceuta, autora de una chirigota tildada como ofensiva por la comunidad musulmana. A raíz de la polémica, el jurado decidió suspender la entrega del premio.

En materia de relaciones con comunidades religiosas, el Gobierno de Melilla ha suscrito un convenio con la comunidad israelita para atención cultural y religiosa y desarrollo de actividades de culto. Asimismo, en el Congreso de los Diputados se presentó una proposición no de ley por el PP para conceder la nacionalidad española a los sefardíes originarios de la ciudad, mediante la aplicación de lo previsto en el artículo 22-1º del Código Civil, que exige únicamente dos años de residencia en territorio nacional para adquirir la nacionalidad, cuando se trata de personas de origen sefardí. Por otro lado, se ha decidido incluir a los imanes de la comunidad islámica entre los beneficiarios de la seguridad social, salvo en materia de desempleo.

En el ámbito de la enseñanza se desató una polémica en Ceuta por la inclusión en los libros de texto de historia de ciertas incorrecciones que identifican la «yihad» con la guerra entre confesiones religiosas. La empresa editorial decidió retirar los ejemplares del manual donde aparecía este error, provocado por la distribución de ejemplares de una edición anterior, ya corregida oportunamente en 2004.

La colaboración de las distintas iglesias con el Gobierno de Ceuta se ha plasmado en un acuerdo por el que se preveían determinadas subvenciones de aquí para la rehabilitación y conservación de los templos de las diferentes comunidades religiosas (cristianos, musulmanes, judíos en hindús) que viven en la ciudad.

Instituciones autonómicas y relaciones intergubernamentales

El año comenzó con una visita del Presidente del Gobierno a las ciudades de Ceuta y Melilla. Acompañado de algunos miembros de su ejecutivo, supuso un hito –calificado por todos como histórico– en la política de las Ciudades Autónomas. En sus declaraciones institucionales se enfatizó especialmente la igualdad de derechos y de trato de ceutíes y melillenses con el resto de los españoles, así como a la convivencia, dentro de aquéllas, entre ciudadanos con distintas culturas y religiones; además de promesas de inversiones relevantes para el desarrollo de las ciudades. No se hizo, sin embargo, ninguna mención institucional a la «españolidad» de Ceuta y Melilla. La presencia institucional del Estado se ha visto reforzada por la visita oficial del presidente del Senado a la ciudad de Ceuta.

El debate sobre el estado de la Ciudad se ha ido consolidando como un mecanismo de debate político entre el ejecutivo y los grupos de la oposición, complementario a los plenos de control, que se celebran de manera periódica. En el debate sobre el estado de la Ciudad de las Ciudades Autónomas los grupos de la oposición tienen reconocida por el Reglamento la facultad para presentar mociones de orientación política.

En lo que respecta a las instituciones autonómicas, cabría destacar la moción presentada por CpM –y rechazada finalmente– para reducir el número de miembros del ejecutivo melillense por motivos presupuestarios. Por otro lado, en la Asamblea Legislativa se suscribió un acuerdo por todos los grupos con representación en este órgano para reformar el Reglamento, que tendrá una incidencia especial en su función del control político: tiempo para preguntas y respuestas, repreguntas, reducción del plazo límite para presentar preguntas en el pleno de control, derechos de información de los diputados, deber de respuesta del presidente de la Ciudad a las preguntas que se le dirigen, frecuencia de celebración de plenos de control, atenuación del presidencialismo en el funcionamiento de la Asamblea.

En la realidad política de Ceuta sobresale el acercamiento entre varias fuerzas políticas (IU, FC, PDSC y UDCE) para la creación de una futura coalición electoral. Asimismo, se está produciendo el intento por constituir un movimiento ciudadano (Ciudadanos por Ceuta) con el propósito de concurrir en las próximas elecciones.

El personal funcionario de las ciudades autónomas ha recibido un tratamiento específico en el Proyecto del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEA), a partir del momento en que se autoriza a las asambleas autonómicas para desarrollar reglamentariamente la ley. En una disposición adicional del texto se contempla la potestad de aquéllas para regular –entre otras materias– el establecimiento y modificación de escalas, clases de funcionariado, aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo, provisión de puestos de dirección, régimen sancionador, etc.

Alguna controversia ha suscitado también –en Ceuta– la doble condición del presidente de la ciudad autónoma, simultáneamente presidente del ejecutivo y presidente del órgano de representación (Asamblea). Las críticas sobre una

posible inconstitucionalidad de esta concentración de estatus institucionales caería, no obstante, de base constitucional, ya que la norma fundamental otorga a las entidades autónomas competencia sobre organización de instituciones de autogobierno y, además, sólo impondría esa separación para las CCAA que adoptaron el procedimiento del artículo 151. En todo caso, esa es una alternativa que ha ido abriéndose paso a partir de la Ley de Medidas de Modernización de Gobierno Local, en donde se ha previsto –para los municipios de gran población– la posible «delegación», por parte del alcalde, de la presidencia y convocatoria del pleno municipal en favor de uno de los concejales, «cuando lo estime oportuno (artículo 122).

En el terreno de las relaciones intergubernamentales se han producido discrepancias entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los gobiernos de las ciudades, gobernadas por el PP, sobre las medidas que se podrían aplicar para mejorar el autogobierno mediante el traspaso de algunas competencias extrestatutarias. La competencia más conflictiva es sin duda la de urbanismo, retirada a Melilla en 1999 durante el gobierno del GIL.

El MAP acepta la posibilidad de que las ciudades participen en la gestión de las competencias sobre el IMSERSO y las políticas activas de empleo, mientras que los gobiernos autonómicos aspiran a ejercer como propias las competencias de urbanismo. La situación por ahora ha quedado pendiente de próximos encuentros entre representantes de ambas Administraciones. En todo caso, hay que destacar que en este tema se ha acordado una estrategia conjunta de ambas ciudades ante el Gobierno central.

Otro de los puntos de interés político en la esfera de las relaciones intergubernamentales se ha centrado en la introducción, dentro del nuevo Estatuto andaluz, de una cláusula referida a la cooperación especial entre las Ciudades Autónomas y la Junta de Andalucía. El texto del nuevo Estatuto señala una directriz a los poderes públicos andaluces en orden a mantener «unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia» con Ceuta y Melilla», aunque no aclara demasiado la metodología, los sectores, o los instrumentos que se utilizarán para hacer efectivo ese compromiso estatutario. Lo cierto, por tanto, es que en su nueva redacción no se avanza ni precisa mucho respecto de la Disposición adicional tercera del Estatuto de 1981, que se limitaba a prever una relación de «especial colaboración» entre Andalucía y aquellas ciudades.

Transferencia de competencias

Se ha impulsado notablemente durante el año 2006 la colaboración entre el Gobierno del Estado y los Gobierno de las Ciudades Autónomas para el traspaso de una serie de competencias. Entre los temas que trataría la reunión de esta Comisión formada por representantes de los tres ejecutivos se encuentran el problema del déficit financiero por la gestión de determinados servicios, la inmigración de menores y los servicios sociales, además de la devolución de la competencia sobre urbanismo.

La petición de las ciudades para nombrar cargos directivos del IMSERSO no

ha sido aceptada por el Gobierno de Madrid, ya que el MAP prefiere una fórmula de cogestión que permita a las ciudades proponer y ser consultadas pero que mantenga bajo la competencia estatal la decisión del nombramiento. Este tipo de fórmulas de cogestión Estado/Ciudades Autónomas es la que se aplicará a las competencias sobre políticas activas de empleo.

Durante el año 2006 se ha acordado la transferencia a la Ciudad de Melilla de las competencias sobre transportes terrestres y por cable, y conservación de la naturaleza, junto a la ampliación del traspaso de competencias sobre agricultura y ganadería.

Los traspasos competenciales previstos en el Estatuto a la ciudad de Ceuta no se han ultimado hasta la entrada del 2007, con la transferencia del servicio de transporte terrestre y por cable.

El urbanismo es, sin duda, la reivindicación «estelar» entre todas las que se han solicitado por los Gobiernos de Ceuta y Melilla al Estado. Sin embargo, por el momento no ha habido una respuesta positiva para recuperar las competencias urbanísticas perdidas en 1999, tras un acuerdo entre el PSOE y el PP por la gestión que había llevado los ejecutivos del GIL en esta materia.

En este sentido, el Proyecto de Ley de Suelo presentado en el Congreso de los Diputados a finales de año mantiene todavía un notable grado de control de la Administración estatal sobre la actividad urbanística de las Ciudades Autónomas. En la Disposición adicional tercera del Proyecto se contempla la competencia del Estado para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana, así como las revisiones y modificaciones que afecten a las determinaciones generales y a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio. Además se prevé la exigencia de un informe preceptivo de la Administración central para la aprobación de los planes parciales y especiales, que será vinculante —señala— cuando afecte a cuestiones de legalidad o a intereses generales de las competencias del Estado.

La problemática suscitada por la retirada de las competencias urbanísticas a las ciudades autónomas tiene una dimensión jurisdiccional relevante durante el año 2006, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional que desestimó el conflicto en defensa de la autonomía local presentado por los Gobiernos locales del GIL. El Alto Tribunal rechaza los argumentos de la impugnación por considerar que la competencia para aprobar los PGOU corresponde a las CCAA, status institucional que no tiene una Ciudad Autónoma. La Sentencia concluye que ésta es una atribución que puede ser ejercida legítimamente entonces por el Estado.

NORMATIVA DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Legislación común

Comenzando por la normativa supra-estatutaria, hay que hacer especial mención a la aprobación de los *Fondos Europeos para el período 2007-2013*. En julio de este año se publicaron los Reglamentos que regulan los Fondos Estructurales

y el Fondo de Cohesión de la Unión. En octubre de 2006 se adoptaron las *Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión*, otro elemento clave para la elaboración por parte de los Estados miembros de sus marcos estratégicos. En este cuadro normativo Ceuta y Melilla «pierden» los fondos destinados al llamado «efecto estadístico», pero mantienen transitoriamente los fondos de convergencia y siguen dentro de los Fondos de desarrollo de empleo. A partir de abril de 2007 dará arranque la elaboración de los denominados Planes Operativos para cada Ciudad, dentro del *Marco Nacional de Referencia Estratégica* impuesto por la Unión, una vez negociadas las partidas con las autoridades europeas. Las normas que afectan a la distribución de estos fondos en Ceuta y Melilla son:

DOUE L 210/25, 31/07/2006. Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento 1260/1999.

DOUE L 243/49, 06/09/2006. Decisión 2006/597/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales de forma transitoria y específica con arreglo al objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013.

DOUE L 243/44, 06/09/2006. Decisión 2006/595/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales con arreglo al objetivo de convergencia para el período 2007-2013.

DOUE L 243/37, 06/09/2006. Decisión 2006/594/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de convergencia para el período 2007-2013.

DOUE L 243/32, 06/09/2006. Decisión 2006/593/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013.

DOUE L 291/11, 21/10/2006. Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

A nivel estatal, y en cuanto a legislación proyectada por el ejecutivo se refiere, una de las leyes siempre esperada es la Ley de Presupuestos. De este modo, la *Ley 42/2006 de 28 de diciembre*, recoge, como es habitual, la participación de Ceuta y Melilla en los tributos estatales en su art. 98. El art. 112.6 contempla expresamente a Ceuta y Melilla en la percepción de dos fondos sumamente importantes: el Fondo de Compensación Interterritorial y el fondo Complementario. Para la financiación de la formación continua en las administraciones públicas, Ceuta y Melilla aparecen como destinatarias, al igual que el resto de CCAA, de los fondos que distribuye el Servicio Público de Empleo Estatal en los tres pagos previstos: febrero, abril y junio (Disposición adicional 26.1).

Capítulo trascendental es el de las asignaciones presupuestarias para transporte aéreo y marítimo, ya que este año se aumentan los porcentajes de reducción de las tarifas en los diferentes trayectos: 50% de reducción para los viajes marítimos o aéreos con el territorio nacional, y se produce un aumento de reducción en las tarifas para españoles o ciudadanos de la UE, Espacio Económico Europeo y Suiza en desplazamientos interinsulares, de un 25% vía marítima, de un 50%, si es vía aérea.

El hecho de residir en las ciudades autónomas comporta nuevas ventajas fiscales, en concreto, a través de las deducciones en concepto de tributación en el IRPF e Impuesto de Sociedades. En particular, en relación a la renta personal, el art. 68.4 de la *Ley 35/2006 de 28 de noviembre, del IRPF y de la modificación parcial de las leyes de los Impuestos de Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*, permite una deducción de hasta un 50%, cuando se acredite residencia habitual en una de las ciudades autónomas, efectuada sobre la parte de la suma de las cuotas íntegras estatal y autonómica que proporcionalmente corresponda a las rentas computadas para la determinación de las bases liquidables que hubieran sido obtenidas en Ceuta o Melilla.

Una de las «leyes estrella» de esta Legislatura, por el amplio consenso suscitado, ha sido la *Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Pues bien, en este texto normativo encontramos una Disposición adicional 11, referida exclusivamente a Ceuta y Melilla en la que se contempla la obligación de suscribir acuerdos para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con ambas Ciudades Autónomas a fin de crear y gestionar los correspondientes centros y servicios de dependencia. Además es obligatoria la participación de las dos Ciudades en el Consejo Territorial al efecto establecido en la ley.

También en el ámbito de la fiscalidad es reseñable el art. 4.2 de la *Ley 25/2006 de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de la reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera*. Esta Ley contiene un Capítulo II que modifica la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema autonómico de financiación común*. Pues bien, el art. 4.2 ya mencionado de esta Ley aprobada en 2006, da una nueva redacción al art. 43.2 de la Ley de 2001, permitiendo a Ceuta y Melilla el poder asumir competencia normativa sobre el tipo de gravamen a aplicar a los vehículos de medio de transporte matriculados allí y que sean importados a territorio peninsular o balear, dentro del segundo año transcurrido desde la primera matriculación en Ceuta o Melilla.

MELILLA

En cuanto a trasposos competenciales, nos encontramos con un año de impulso en los trasvases competenciales, bien a través de reales decretos, bien a través de la gestión coordinada de algunas competencias estatales a través de Convenios. Melilla en este apartado quizás sea quien merezca un lugar destacado, tanto por la obtención de nuevos trasposos como por el nivel de intensidad en la firma de

Convenios con el Estado. Se deben destacar en concreto tres reales decretos, aprobados el mismo día: a) uno en materia de *agricultura y ganadería* (Real Decreto 1335/2006, de 21 de noviembre), que traspasa patrimonio estatal a la Ciudad para estos usos; b) en materia de medio ambiente, mediante Real Decreto 1336/2006, de 21 de noviembre, Melilla asume, a través del art. 21.1.6 de su Estatuto, i) la materia de *montes*, ya sean públicos o consorciados en los términos de la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes; ii) la materia relativa a *vías pecuarias*; iii) la *agricultura de montaña*, en base a la Ley 25/1982; iv) *conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*; v) la *prevención y lucha contra incendios forestales*; y c) el Real Decreto 1337/2006, por el que vía extensión de la aplicación de una ley orgánica de delegación y transferencias, la L.O. 5/ 1987, de 30 de julio, el Estado delegaba a las CCAA facultades en relación con los *transportes por carretera y por cable*, ahora transferidos también a Melilla. Atendiendo a la exigencia constitucional de la necesidad de procurar medios financieros y personal, el Decreto establece las cuantías destinadas y el personal adscrito, hasta ese momento estatal, y que pasa a integrarse ahora en el funcionariado de la Ciudad Autónoma.

Un último real decreto de transferencias, aprobado en diciembre 2005 y del que ya dimos cuenta en el *Informe* de 2005, se hizo esperar a la hora de ser publicado en el Boletín Oficial de Melilla, quizás por la envergadura de la materia transferida. Nos referimos al Real Decreto 1515/2005, de 16 de diciembre, que aparece publicado en el BOME 4292, de 5 de mayo de 2006 y por el que Melilla asume un importante conjunto de funciones en materia de *Sanidad*.

Siguiendo con Melilla, un buen conjunto de medidas de políticas sociales se gestionan haciendo uso de convenios con el Estado, lo que permite a la Ciudad Autónoma potenciar actuaciones a favor de los colectivos marginales y que requieren de especial protección atendiendo a la realidad social melillense. Buenos ejemplos de esta cooperación vertical encomiable son la prórroga de algunos convenios o la aprobación de otros nuevos en el marco de la colaboración con el Estado: el Convenio de colaboración Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante, MTAS)-Melilla en materia de *intervención social integral para la erradicación de la Pobreza y la Exclusión* (BOME nº 4267, de 7 de febrero de 2006). Uno de los problemas más acuciantes de Melilla, como es el de los menores inmigrantes sin personas a su cargo, fenómeno que va en aumento, fue objeto de otro Convenio, firmado por Melilla el 14 de julio de 2006, siempre con el MTAS, en materia de *atención a menores extranjeros no acompañados*, con una Comisión de seguimiento Estado-Melilla, compuesta por dos representantes de ambas partes. Igualmente, en el marco de la colaboración estatal deben incluirse los Convenios entre el MTAS y Melilla en materia de *prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano* (BOE de 8 de febrero de 2006, BOME nº 4269, de 14 de febrero de 2006) y el Convenio con el MTAS para la realización de programas experimentales de *prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos* (BOE nº 60, de 11 de marzo de 2006, BOME nº 4278 de 17 de marzo de 2006).

Por su parte, fuera ya del ámbito de la colaboración estatal, la Ciudad Autónoma ha firmado convenios con el resto de confesiones de la ciudad no cristia-

nas: Convenio Melilla-Comisión Islámica de Melilla para *promoción y estímulo de la Cultura y Religión Musulmanas* (BOME nº 4294, de 12 de mayo de 2006, disp. 1011), con la Comunidad Hindú para actividades de *mantenimiento de instalaciones y Fomento de la Cultura Hindú* (BOME nº 4314, de 21 de julio de 2006, disp. 1666) y con la Comunidad Israelita de Melilla para *mantenimiento de instalaciones, Fomento de la Cultura Hebrea, Integración Social y educación de los miembros de la Comunidad Israelita* (BOME nº 4299, de 30 de mayo de 2006, disp. 1203).

Dentro del marco de la cooperación multilateral, no debemos pasar por alto una de las cuestiones más presentes a lo largo de 2006: el problema inmigratorio. En efecto, en la reunión de 17 de febrero de 2006 del Consejo Superior de Política de Inmigración fue aprobado el denominado «*Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes 2006*», entre cuyas previsiones se establecía la aprobación de un plan conjunto, denominado *Plan de Acción 2006* que, para el caso de Melilla, debía concretarse mediante convenio suscrito entre la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, representada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad de Melilla. Dicho Convenio fue finalmente firmado (BOME nº 4316, de 28 de julio de 2006, disp. 1729), comprometiéndose la Ciudad a aportar al Plan 255.401,10 euros, y el Ministerio 851.337 euros. Los ejes de actuación se desglosan en campos como acogida, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

CEUTA

En cuanto a Ceuta, a nivel normativo debemos detener nuestra atención en dos decisiones: los traspasos a final de año en materia de *transportes terrestres y por cable*, y la *STC 240/2006, de 20 de julio*. Esta última supuso el primer recurso ante el TC interpuesto a través de la nueva vía procesal del *conflicto de defensa de la autonomía local* (LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, arts; 75 bis y ss. LOTC) que acababa en Sentencia. Además, aunque el conflicto suscitado tenía por objeto la competencia en urbanismo (y más en concreto la aprobación definitiva del plan urbanístico de la Ciudad, sometido desde 1999 al visto bueno del Ministerio de Fomento), la Sentencia hizo frente a la difícil cuestión de encuadrar el modelo de autonomía ceutí, después de algún auto que había ya abordado esta «espinosa» cuestión (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3).

Como decimos, la pretensión del gobierno de la Ciudad Autónoma era la declaración de inconstitucionalidad de la previsión normativa estatal (art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificadora de la D.A. 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), que permite al Estado (Ministerio de Fomento en este caso) la aprobación «de facto» definitiva del planeamiento urbanístico (atendiendo a los pertinentes controles vinculantes de los órganos ministeriales). En la Sentencia hay dos puntos de partida que creemos igualmente válidos en

tanto que dotados de base constitucional: uno es el planteamiento que decidió el voto mayoritario del Pleno, otro el voto particular discrepante. En cuanto al primero, que decide que la disposición impugnada es constitucional, se parte de un análisis del contenido del propio Estatuto de Ceuta. Pero siendo éste el punto de partida, la decisión de la mayoría del Tribunal no se apoya tanto en los *contenidos competenciales estatutarios ceutíes*, –lo que de por sí hubiera bastado para llegar a la misma conclusión de justificar una ley estatal en la materia discutida, dado que el art. 21.2 del Estatuto Ceutí limita su competencia reglamentaria a un marco legal estatal–, sino que, llevado por el afán de encontrar paralelismos y *simetrías* con las CC.AA., halla la legitimidad de la potestad legislativa estatal en materia de planeamiento urbanístico en que la Constitución lo prevé como competencia de las CCAA (art. 148.1.3); al no encontrarse el territorio de Ceuta encuadrado en ninguna de éstas, debe decaer su pretensión, ocupando el espacio de aquéllas el Estado, y ello sin título competencial constitucional o principio que lo justifique. En efecto, no se invoca en esta Sentencia ni la cláusula residual del art.149.3 CE, ¿acertadamente?, por falta del presupuesto de este artículo (existencia de una comunidad autónoma), ni tampoco del principio de supletoriedad.

Ciertamente, el contenido del Estatuto de Ceuta (en adelante, EACta), regula una competencia que la propia norma estatutaria somete a la legislación estatal, lo cual hace buena la decisión del TC; es decir, es indudable que el reenvío del Estatuto a la normativa estatal no admite discusión. Ahora bien, el TC va más allá al mezclar el análisis de un *contenido competencial con la titularidad del título* en sí. En efecto, tratando de justificar la competencia estatal, como si no bastase lo establecido en el art.21.2 del EACta, los magistrados encuentran para ello el fundamento en que la autonomía de la Ciudad Autónoma es de *carácter municipal*, y, en materia de urbanismo, dicha competencia está sujeta en el resto del territorio a legislación autonómica. Pero con este razonamiento olvida el Tribunal que la Constitución no impone una simetría en esta materia, y mucho menos un régimen municipal para Ceuta y Melilla (cfr. D.T. 5 CE, y también el Informe del Consejo de Estado sobre reforma constitucional, que no estima agotado este precepto¹), existiendo de hecho títulos competenciales que exceden la autonomía municipal y que están vigentes en la Ley Orgánica del Estatuto Ceutí.

Hacia ahí precisamente apunta el voto particular, es decir, tanto hacia los *títulos competenciales asumibles* (recuérdese que Ceuta antes de 1999 venía ejerciendo la competencia objeto de la controversia en virtud de un real decreto de traspaso), como a la adecuada ubicación dentro del parámetro de la constitucionalidad respecto a las leyes ordinarias estatales, de la Ley Orgánica que «autorizó», en base al art. 144.b) CE, el Estatuto de Autonomía para Ceuta, en 1995 (LO 1/1995, de 13 de marzo).

Estamos, pues, ante dos modos de enfocar la misma cuestión. Dos argumentos centrales del voto mayoritario deben ser destacados aquí: de un lado, cuál y en qué medida es la naturaleza de la autonomía ceutí; de otro, si una ley ordinaria del

1. Cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE y JOSÉ ALVARE JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, 2006, CEPC-Consejo de Estado, p. 156.

Estado ha podido invadir atribuciones que se encuentran en una ley orgánica, el Estatuto de Autonomía de Ceuta. A la primera cuestión la mayoría del Pleno encuentra respuesta en la noción de la autonomía local-municipal como garantía institucional (FJ 12: «núcleo mínimo identificable de los entes locales») y que, en la materia de urbanismo, queda satisfecha siempre y cuando un órgano legislativo *competente para ello*, —el Estado lo sería en este caso según la Sentencia (FJ 12: «el legislador competente para dictar la normativa urbanística, en este caso el legislador estatal»)—, respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles a los entes locales «como una instancia decisoria autónoma» (FJ 12), lo cual no puede ser tomado, —razona el TC—, por equivalente de obtener una garantía de competencia para la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, sino que la garantía de dicho tipo de autonomía queda cubierta con la participación y, de manera particular, con la aprobación del municipio en la fase inicial de esa planificación.

En cuanto a si queda menoscabado el Estatuto de Autonomía de Ceuta, el art. 21.2 EACta dispone que la Ciudad Autónoma asume la potestad reglamentaria en materia de urbanismo «en los términos que establezca la legislación general del Estado». Sin embargo, siendo palmario este límite impuesto por la norma estatutaria, Ceuta «creía» haber asumido la competencia en la aprobación de los planes de urbanismo «libremente» a través del traspaso de mediante Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprobaba, en comisión mixta de trasposos, el acuerdo sobre la cesión a la Ciudad Autónoma de la aprobación definitiva, sin vinculación alguna a órganos estatales, del Plan General de Ordenación Urbana, *que recae en la esfera de las competencias de potestad reglamentaria*. Aquí es donde entra en juego el análisis de títulos competenciales. El voto mayoritario se hace aquí algo «difuso», puesto que aborda la cuestión *en negativo*: un real decreto de traspaso no puede tener más valor interpretativo que la Constitución y los Estatutos, aunque se le reconozca «cierto valor interpretativo» (FJ 12). Dice el voto mayoritario que cuando se produzcan antinomias entre lo dispuesto en los reales decretos de trasposos y lo regulado en normas atributivas de o delimitadoras de competencias, deben prevalecer estas últimas y, si bien no aparece entre los títulos competenciales del Estado en el Título VIII CE la materia de planificación urbanística (¿no ha dicho ya el TC que el título es el propio EACta?), y no siendo posible invocar la cláusula residual del art. 149.3 CE al no existir comunidad autónoma (si bien no lo dice de modo explícito la Sentencia), entiende el Tribunal que existe un *interés supramunicipal* (FJ 13) en el caso de Ceuta que hace que el Estado sea el competente para legislar en esta materia en ausencia de comunidad autónoma en dicho territorio (FJ 11: «dado que su territorio no está integrado en una comunidad autónoma, que sería la instancia competente para dictar la legislación urbanística, debe concluirse que esa competencia en materia de urbanismo en la ciudad de Ceuta sólo puede corresponder al Estado»). De este modo, no es ya la previsión estatutaria ceutí la que estaría habilitando al Estado, sino que intrínseca y constitucionalmente, por un «efecto rebote» debe existir legislación sobre urbanismo y, a falta de comunidad autónoma con capacidad de legislar sobre la materia, es el Estado el competente. Aquí creemos que es donde se produce un «giro» en el razonamiento, ya que pasa de un puro análisis normativo a otro basado en un supuesto interés estatal que obtiene difusamente un funda-

mento constitucional. Ahora bien, la cuestión es que, siendo una facultad administrativa la aprobación del plan urbanístico, ¿podría ser transferida la competencia sobre el control en la planificación a través de ley orgánica de transferencias? Y aun más: ¿cómo una ley ordinaria estatal puede entrar a regular materias reservadas a la ley orgánica para la aprobación de los Estatutos de Autonomía? ¿Qué ocurre con las competencias estatutarias no municipales que contiene el Estatuto de Autonomía de Ceuta? El voto particular creemos que en efecto plantea aquí un problema no resuelto y propone aplicar en este punto los mismos esquemas de la legislación básica para erigir como límite las potestades estatutarias que, recuérdese, tienen carácter de orgánico, frente a la legislación ordinaria del Estado.

Finalmente, y en el apartado de traspasos, una larga negociación con el Ministerio de Administraciones Públicas, obtuvo sus frutos a final de año con el *Real Decreto 1541/2006, de 15 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta, en materia de transportes por carretera y por cable* (B.O.E. 28-12-2006).