

## LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Gerardo Ruiz-Rico Ruiz*  
*Juan José Ruiz Ruiz*

A pesar de los periódicos contactos entre los presidentes de ambas Ciudades Autónomas, que comparten además gobiernos del mismo color (PP), y que suelen tener por finalidad buscar una posición común ante las relaciones con las distintas Administraciones, y aunque los objetivos puedan ser comunes o cuanto menos similares en muchos casos, cada vez parece más cierto que no existe una sintonía total en cuanto a las propuestas e instrumentos a utilizar para su logro. En este sentido, las instituciones de la Ciudad Autónoma de Melilla vienen actuando desde posiciones maximalistas que no cuentan siempre con la comprensión de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Un buen ejemplo lo constituye el acuerdo al que llegaron los Presidentes de ambas Ciudades el 10 de enero de 2007 aprovechando un encuentro en Madrid con motivo de la celebración de la III Conferencia de Presidentes autonómicos. En aquella reunión se pactó ejercer la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados presentando tres proposiciones de ley: una que perseguía la creación de un fondo de solidaridad para ambas Ciudades Autónomas, una segunda para aplicar la indemnización por residencia hasta un límite del 100% a jubilados y pensionistas y una tercera destinada a elevar hasta el 50% la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social y hacerla extensible a todos los sectores (la actual bonificación es del 40% y afecta a tres sectores: industria, comercio y turismo), si bien con la obligación de que los empresarios trasladen parte de ese ahorro a las nóminas de sus empleados. Casi un año exacto después y habiendo sido votada por la Asamblea de la Ciudad, Melilla introducía una Proposición de Ley 125/000016 de adecuación de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público en la Ciudad de Melilla (corresponde al número de expediente 390/003210 de la VIII Legislatura), es decir, de los tres acuerdos se pretende hacer efectivo el segundo pero con una significativa modificación: la de aplicar (en un plazo de dos años) el llamado «plus de residencia» a los funcionarios de la Administración General del Estado en Melilla. En la Exposición de Motivos la proposición de ley de la Asamblea de Melilla se apoya en la Ley 31/1965 sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, cuya Disposición Final Octava autorizaba al Gobierno a «modificar, suprimir, o acomodar el régimen establecido por la misma [por la Administración] para las asignaciones por residencia de los funcionarios civiles del Estado, en determinados ámbitos territoriales, dentro del régimen general de indemnizaciones». Igualmente invoca la propuesta melillense al art. 3 del Decreto 361/1971 de 18 de febrero, redactado a su vez por el artículo primero del Real Decreto 1536/1976, de 21 de mayo, por el que se establecía una indemnización de residencia en la proporción del ciento por ciento aplicado sobre la suma de sueldo y trienios para Ceuta y Melilla. Prosigue la Exposición de Motivos afirmando que «A tenor de lo anterior, resulta evidente que

estamos ante un derecho retributivo histórico y consolidado establecido en el porcentaje del 100% de las retribuciones básicas». El Gobierno de Ceuta no está del todo de acuerdo, no sólo respecto a la oportunidad de esta iniciativa (prefiriendo otra secuencia en cuanto a la prioridad de las iniciativas a proponer al Congreso), sino incluso con el fondo, ya que la propuesta melillense obligaría a la Administración a incrementar sus gastos de personal, cuando por el contrario se está exigiendo una mayor financiación al Estado, a lo que se vendría a añadir una brecha social entre las «dos Ceutas»: la Ceuta funcionaria ya acomodada y la trabajadora y con dificultades de empleo. En cambio, la Asamblea de Ceuta sí que ha presentado su propia iniciativa legislativa (núm. 125/000020 todavía en tramitación, publicada en el BOC el 13 de junio de 2008) sobre las bonificaciones a empresarios en el pago de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, formación profesional y fondo de garantía salarial, lo que exigiría una modificación de la Disposición adicional trigésima del Real Decreto de texto refundido 1/1994, de 20 de junio por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social. La propuesta ceutí plantea pasar del 40% actual hasta un 50% de carácter fijo por un período de cinco años prorrogables, y extenderlo a todos los sectores de la economía y que también sea aplicable en Melilla, justificándolo en que «ello podría conllevar la reducción del déficit comercial, así como la disminución de las altas cifras de desempleo del sector privado en Ceuta y Melilla», según reza la Exposición de Motivos.

Si en determinadas cuestiones de fondo han podido constatarse diferencias, especialmente entre ambos Ejecutivos, a la hora de tratar de fijar una posición común, no cabe decir lo mismo en asuntos de menor calado sustantivo, como sucede con la determinación de una posición conjunta en el debate sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, en el que ambos Presidentes y sus consejeros vienen manteniendo, al igual que el resto de responsables autonómicos, contactos desde finales del verano, tanto con el Vicepresidente segundo como con el mismo Presidente del Gobierno, en este último caso ya en su rueda de entrevistas a finales de año, una vez que en primavera se convocase al Consejo de Política Fiscal y Financiera para abrir el debate sobre el diseño del nuevo modelo. En este sentido, los ejecutivos de ambas Ciudades Autónomas han pactado lo que ellos mismos han definido como hechos diferenciales ceutí y melillense a tener en cuenta en el futuro modelo de financiación, centrados especialmente en índices que condicionan la economía y los recursos de las dos Ciudades Autónomas, tales como la extrapeninsularidad, el ser frontera terrestre extracomunitaria, la escasez de suelo y recursos naturales, la alta densidad de población, elevados índices de paro y el porcentaje de población por debajo del umbral de la pobreza y las limitadas posibilidades de desarrollo económico por la dificultad en atraer inversiones.

Precisamente en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera es donde las dos Ciudades Autónomas encuentran más fácil defender una posición común, a veces incluso con el parecer contrario de su propio partido a nivel nacional. Es, por ejemplo, lo que sucedía con la decisión adoptada por este órgano multilateral a comienzos de octubre de 2008 a favor de introducir una modificación en el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto para el ejercicio

2008-2009, permitiendo que todas las autonomías, incluidas Ceuta y Melilla, puedan incurrir en un déficit de hasta un 0,75% de su PIB por inversiones productivas (ambas Ciudades por exigencia de la Ley de Haciendas Locales no puede presentar déficit en el gasto corriente) y al que se vendría a sumar un 0,25% ya previsto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, lo que representa un total del 1% del PIB, que supone un margen de actuación suficiente para que las dos Ciudades hagan frente a los daños en las lluvias que se produjeron a finales de verano (además de las ayudas concedidas por el Gobierno) y a otras necesidades inversoras, sin verse obligados a recurrir a la aprobación de un Plan Económico y Financiero que obligaría a eliminar la deuda por dichas inversiones en el plazo de sólo tres años. Por tanto la medida fue aplaudida por ambas Ciudades, a pesar de haber sido aprobada con los votos en contra de las Comunidades «populares».

En cuanto a recursos financieros adicionales fuera del sistema autonómico, ambas Ciudades Autónomas en su condición de municipios presentaron las distintas acciones a financiar con cargo a Fondo de Inversión Local puesto en marcha por el Gobierno en noviembre (cuyo plazo de solicitud expiraba en la segunda mitad de enero de 2009), a través del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre por el que se crean dicho Fondo Estatal, además de un Fondo Especial del Estado para la dinamización de la Economía.

El primero se ha destinado a la realización de actuaciones de inmediata ejecución en diversas provincias españolas con objeto de mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. En el caso de Melilla el conjunto de propuestas de su Ejecutivo no se ha visto libre de los ataques de la oposición, ya que frente a los 34 proyectos presentados por Ceuta, la primera presentó 16, lo que fue objeto de críticas por parte de la oposición melillense, si bien los proyectos de la Ciudad de Melilla son de mayor envergadura, y en su cuantía se aproximan a la financiación solicitada por Ceuta. No obstante, la Ciudad de Melilla en realidad se ha beneficiado de unos casi 4 millones de euros adicionales a través de la inversión que el Ministerio de Defensa va a ejecutar con cargo al Fondo Especial del Estado para financiar proyectos de ejecución inmediata para mejora de infraestructuras de los tres Ejércitos (construcción de viviendas logísticas) y de la Unidad Militar de Emergencias (UME), construcción de centros infantiles (guarderías), de centros universitarios adscritos a las tres academias militares, instalaciones de energía solar, gestión de residuos y tratamiento de masa forestal, entre otras actuaciones.

Por último, en este balance de conjunto, celebradas las elecciones generales convocadas el 9 de marzo de 2008, en ambas Ciudades Autónomas, que son circunscripciones especiales tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado, en ambas cámaras los escaños (uno para el Congreso, dos para el Senado) fueron para el PP, que registró un ligero descenso en Ceuta respecto a las celebradas en 2004 en la Cámara Baja (1.240 votos) con un correlativo ascenso del PSOE (1.660 votos más respecto a las últimas generales celebradas), siendo Unión Progreso y Democracia la tercera fuerza más votada (447 sufragios), mientras que en Melilla el margen de votos entre PP y PSOE y su nuevo socio con el que se presentaba en coalición, el partido Coalición por Melilla (CpM), fue estrechísi-

mo: el primero obtuvo el escaño en el Congreso por una diferencia de casi 400 votos, sin contar con el voto inmigrante (314 a favor del PSOE-Mel, 207 a favor del PP). Ello puede explicar gran parte de la diferente estrategia en algunos asuntos del Gobierno de esta Ciudad Autónoma respecto a Ceuta.

## Melilla

### *La reforma estatutaria y la conversión en Comunidad Autónoma*

Los trabajos y debates que para la reforma estatutaria se habían venido llevando a cabo en el seno de la Comisión de Presidencia de la Asamblea de la Ciudad Autónoma la Legislatura anterior se aplazaron por decisión del grupo de la mayoría hasta que no se hubiesen resuelto las convocatorias electorales locales y generales de 2007 y 2008, a fin de sustraer de la contienda electoral un asunto en el que el Gobierno de la Ciudad Autónoma en su día se comprometió con el Ministerio de Administraciones Públicas a consensuar cualquier propuesta de reforma con el PSOE de Melilla (en adelante PSOE-Me). Por esta razón, una vez que tuvieron lugar las Elecciones generales de 8 de marzo de 2008, en el mes de junio el Gobierno de la Ciudad Autónoma anunció su intención de retomar el debate en la Comisión de Presidencia. Esta vez, y a diferencia de los trabajos desarrollados en la Legislatura local anterior, el PP, fuerza mayoritaria en la Asamblea, ha adoptado como borrador de los trabajos el presentado por Coalición por Melilla (en adelante CpM), partido musulmán que en las Elecciones Generales ha compartido cartel con el PSOE-Me. Respecto a la anterior legislatura local el cambio de estrategia es significativo, ya que el partido del Gobierno ha abandonado la pretensión de debatir proponiendo su propio borrador, de modo que aceptando el presentado en junio de 2008 por Coalición por Melilla, el partido de gobierno en Melilla parece haber pretendido reforzar dos argumentos de peso para arrastrar al PSOE-Me al consenso: i) asumiendo el PP el borrador presentado por CpM, éste goza del respaldo de 20 de los 25 diputados de la Asamblea, lo que representa un 80% de la misma; ii) el PSOE-Me está coaligado en la actualidad con CpM, por lo que toda negativa de aquél podría ser explotada políticamente por el PP, tratando de poner en evidencia (y no sería la primera vez) la debilidad de la coalición y la contradicción del discurso político de la misma en punto a la reforma estatutaria. La respuesta del PSOE-Me ha sido la de retomar su asistencia a los debates de la Comisión, pero advirtiendo que existe un pacto político del Gobierno de la Ciudad con el MAP, en virtud del cual un hipotético visto bueno de la reforma en las Cortes depende necesariamente del acuerdo de las dos fuerzas mayoritarias a nivel nacional representadas en Melilla.

El relanzamiento del debate sobre la reforma estatutaria en lo que llevamos de esta Legislatura, iniciada en 2007, ha servido al menos para perfilar el alcance de la misma y también para comenzar a separar dos cuestiones que en el debate político suelen ir unidas, pero que reclaman diferente tratamiento jurídico-constitucional, porque, en efecto, la reivindicación al Estado de la llamada devolución de las competencias de urbanismo, así como otras ampliaciones competenciales ligadas a materias que podría asumir la Ciudad Autónoma, precisan la intervención de las Cortes en aplicación del art. 144 CE, mientras que determinados aspectos

de la organización institucional, así como la misma posibilidad de devenir la Asamblea órgano legislativo, convertirían en ineludible la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la CE (opción apoyada por Unión Progreso y Democracia).

Esta última posibilidad, la de asumir el máximo techo competencial como Comunidad Autónoma, es la que parece que suscita más dudas en el PSOE-Me (también el PP tiene algunas reservas por lo que se refiere al máximo techo de competencias), para el cual dotar de recursos materiales y financieros a la Ciudad Autónoma en materias como Educación o Sanidad puede suponer un déficit en la prestación de servicios. En el otro extremo parece situarse CpM, que aboga por una conversión en Comunidad Autónoma «a todos los efectos», incluyendo en su propuesta órganos como el Tribunal Superior de Justicia.

### *Colaboración y coordinación*

El año 2008 ha supuesto un período en el que debían plasmarse en Convenios algunos de los más importantes acuerdos marco suscritos en 2007 para la cogestión de algunas competencias en colaboración con el Estado (de especial relevancia las políticas activas de empleo) a los que se deben añadir otros convenios y acuerdos que precisaban de financiación tanto para actuaciones concretas como para el fomento del empleo, la economía de la Ciudad Autónoma o la gestión portuaria. El Convenio para la cogestión de las políticas activas de empleo es de largo el que más controversia política ha suscitado, y ello sin duda porque, tal y como reflejamos en nuestro *Informe 2006* (p. 804) en su momento el Gobierno de Melilla presionó para poder nombrar y destituir al director provincial del Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE), organismo autónomo con delegaciones territoriales y cuya estructura orgánica ha sido modificada por el Real Decreto 1383/2008 de 1 de agosto, uno de cuyos propósitos, según reza la Exposición de Motivos es garantizar «la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas». El Gobierno melillense considera clave para el control de los planes de empleo que para la Ciudad se publican en el BOE, poseer la facultad de nombramiento y cese del Director provincial, alegando que la actual participación de la Ciudad Autónoma tanto en el SPEE como en el IMSERSO se limita a disponer de voz, pero no de voto en la Comisión ejecutiva provincial. La aceptación del Convenio por parte del Gobierno de la Ciudad se publicó en el Boletín Oficial de Melilla (BOME) el 18 de julio de 2008, mientras que la publicación definitiva en el BOE se hizo esperar hasta el 14 de octubre de 2008 (BOE núm. 248, de 14 de octubre en el que se publica la Resolución de 30 de septiembre de 2008 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración publicando el Convenio, págs. 41266-67), retraso sin duda motivado por la reestructuración orgánica del SPEE en el mes de agosto. En la cláusula Sexta del Convenio se sigue manteniendo que el titular del SPEE «en Melilla será nombrado y cesado por la Administración General del Estado a propuesta del Consejo de Gobierno de la Ciudad de Melilla, que deberá ser objeto de informe por el Delegado del Gobierno, y dándose cuenta a la Comisión Ejecutiva Provincial». En uso de esta cláusula el Ejecutivo de la Ciudad, no tardó en cursar una petición el cese del actual Director provincial, quizás a sabiendas de

una negativa de la Administración estatal, para denunciar el «incumplimiento» del Convenio. Ha sido en el seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas convocada en el Senado el 25 de octubre de 2008, es decir, pocos días después de la publicación en el BOE del Convenio, y con motivo de la comparecencia de la Ministra del MAP, donde se ofrecieron explicaciones de por qué no se aceptaba la propuesta de cese del Director provincial del SPEE a instancias del Gobierno de la Ciudad y ello a petición del vicepresidente primero de Melilla, que asistió a la sesión de control. Es preciso dejar apuntado, siquiera mínimamente que tras estos casi tres años de negociaciones y reivindicaciones, se ha puesto fin a lo que realmente es un conflicto político, ya que la disputa por la determinación de los programas de empleo, lejos de lo que pudiera parecer, no responde tanto a intereses de mayores cotas de autonomía como a la lucha política por la formación y oferta de empleo en la Ciudad Autónoma, por ser una fuente de réditos electorales suficientemente contrastada en Melilla. Acaso lo más llamativo de estas negociaciones es la diferente posición que en este asunto el Gobierno melillense ha venido manteniendo respecto a la gestión de idéntico traspaso. Incluso se ha llegado a insinuar un trato discriminatorio por haberse realizado las negociaciones con Ministerios diferentes, el de Trabajo en el caso ceutí y el de Administraciones Públicas (MAP) en el melillense.

Al margen de esta contienda política en torno a las políticas de empleo, el Convenio de co-gestión de las políticas activas de octubre de 2008 va a suponer, con todo, una fuente de financiación adicional para la creación de empleo en Melilla, siempre a condición de que se respeten los objetivos determinados en los programas estatales de empleo, en ejercicio de la actividad normadora que es de titularidad estatal exclusiva, atribución que recoge la propia Cláusula 5ª del citado Convenio: éste se circunscribe estrictamente «a la ejecución de los programas de las políticas activas de empleo promulgados por el Estado, en el ejercicio de la competencia que tiene atribuida en materia de legislación laboral». De hecho, en cumplimiento de la co-gestión de los objetivos enunciados en la Cláusula 1ª, y de las acciones concretas contenidas en la Cláusula 2ª, enunciadas en el Convenio, el SPEE en Melilla en los dos últimos meses de 2008 e incluso antes de conocer las partidas presupuestarias correspondientes, se aventuró a hacer «sus» proyecciones de financiación de acciones de los planes de empleo, anunciando la contratación de casi 2.500 personas durante 2009 (a través de las Administraciones que ahora cogestionan, –Delegación del Gobierno y Gobierno autónomo–) además de pronosticar a través de estas acciones un aumento en el PIB per cápita de la Ciudad.

Otros ámbitos en los que la coordinación y colaboración han estado presentes a lo largo de 2008 son la Sanidad, las Infraestructuras y Comunicaciones o el intercambio cultural. Así, en materia de Sanidad el órgano multilateral es el Consejo Interterritorial de Salud para coordinar las políticas con las Comunidades y Ciudades Autónomas. A este respecto hay que aclarar que el traspaso de la gestión en Sanidad no se hizo efectivo para Melilla hasta 2005 en virtud del Real Decreto 1515/2005 de 16 de diciembre, cuando Ceuta ya había recibido el traspaso en 1999. En 2008 Melilla recibía una partida de más de 165.000 euros para gestionar acciones vinculadas a los distintos programas estatales, cantidad calculada a partir de los datos del padrón de 2007. En 2008 los programas estatales se

desglosaron en cuatro grandes bloques, incorporando algunas novedades: i) en el marco del programa de uso racional de medicamentos (el de mayor aportación de recursos financieros en el global estatal) la Ciudad recibía 75.632 euros, incluyendo como destinatarios por primera vez en 2008 también a los farmacéuticos, para impartir formación en los ejes de actuación que se añadieron ya en 2007 (uso adecuado de antibióticos, capacitación de profesionales para la investigación y desarrollo de medicamentos huérfanos) y a los que en 2008 se sumaron dos nuevas áreas de actuación: los medicamentos pediátricos y las terapias avanzadas (en desarrollo del Plan de Terapias Avanzadas en el ámbito de la Medicina Regenerativa aprobado en Consejo de Ministros en octubre de 2007); ii) para programas de prevención del VIH se destinaba una partida de 66.559 euros, para actuaciones en las áreas prioritarias acordadas en la XXII sesión de la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida, en la que se sigue el criterio de un fondo mínimo por autonomía, más un fondo adicional repartido al 50% atendiendo al criterio de número de casos en cada territorio y el otro 50% asignado en función del número de casos por relación a la población total de la respectiva autonomía; iii) en el marco del programa de Estrategia en Salud Mental, los fondos de 2008 (7.714 para Melilla) igualmente se vinculan a las acciones prioritarias estatales; iv) el cuarto bloque de programas coordinado en el Consejo Interterritorial son los de prevención y promoción de la salud, que está focalizado en acciones prioritarias en el área de enfermedades y problemas reemergentes o de especial relevancia (entre los que se encuentran la protección de la salud derivados de violencia, lesiones, o específicos como los de la población adolescente), con un fondo lineal por autonomía y una cantidad adicional repartida siguiendo las cifras del padrón de enero de 2007.

En materia de cultura, el 14 de agosto de 2008 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado (BOE, núm. 196) un convenio bilateral aprobado por resolución de 21 de julio de 2008, con el Ministerio de Cultura, «para la comunicación y el intercambio cultural con el resto del Estado español, en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Melilla», contemplando una dotación de 75.000 euros con cargo a la partida de Presupuestos Generales para 2008 de «transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para desplazamientos a/desde la península de empresas, personas e instituciones con motivo de eventos de carácter artístico y/o cultural».

Por último tras conocerse la firma del convenio de colaboración suscrito entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Ejecutivo melillense se mostró favorable a la firma de un convenio de similares características por parte de Melilla. De hecho a finales de año (27 de diciembre) el Presidente andaluz escribía a su homólogo en Melilla para ofrecer la suscripción de un convenio similar al rubricado por Ceuta. En el caso de Melilla no se recibe la señal de ninguno de los canales de la RTVA (uno de los puntos del convenio firmado con Ceuta, vid. *infra*), y de los cuatro programas incluidos en el único canal múltiple que en su día fue asignado a Melilla, dos salieron ya a concurso para adjudicatarios privados y los otros dos están en manos de la Administración local, de los que uno será explotado por la televisión local (Inmunsa, Televisión pública melillense) y el otro será gestionado como canal temático de servicios al ciudadana-

no. El Gobierno de Melilla ya ha iniciado gestiones para solicitar al Estado un nuevo canal múltiple para disponer de otros cuatro programas, aprovechando que el 30 de junio de 2009 quedará libre parte del espectro radioeléctrico de la televisión de Melilla al desaparecer los canales analógicos.

### *Competencias propias o en régimen de co-gestión*

A) La competencia exclusiva estatal en materia de inmigración del art. 149.1.2 CE se ha ido relativizando, tanto por la coordinación de estas políticas entre los socios de la Unión Europea, como por la transversalidad de otros títulos autonómicos y locales. En el ámbito europeo la inmigración se concibe como un *omnia* en el que se incluyen las vertientes asistenciales e integradoras de los inmigrantes *lato sensu* (concretadas en los *Principios Básicos Comunes sobre Integración aprobados por el Consejo de la Unión Europea* en 2004 y en la *Comunicación de la Comisión sobre una Agenda Común de Integración* de 2005). Sobre estos dos vectores de las políticas inmigratorias, y en el caso de España, inciden títulos competenciales de todas las administraciones territoriales (desde la estatal, pasando por la autonómica, llegando hasta la esfera local), circunstancia ésta que convierte a la inmigración en un ámbito competencial sujeto al principio constitucional de la colaboración y a su principio instrumental, las relaciones intergubernamentales (tanto en su versión bilateral como multilateral). Esta dimensión intergubernamental había tomado ya impulso con el *Consejo Superior de Política de Inmigración*, órgano creado por el *Real Decreto 344/2001, de 4 de abril*, con la finalidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencia o que tengan incidencia en la política de integración de los inmigrantes. Los objetivos comunes se definen y precisan en el seno de este órgano de coordinación estatal multilateral a través de la planificación de políticas o actuaciones concretas (actualmente se encuentra en vigor el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* del actual Ministerio de Trabajo e Inmigración), y que pasan a convertirse en vinculantes en el caso de Melilla a través de la firma de convenios bilaterales, financiados con cargo a un Fondo estatal, el *Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los Inmigrantes y el Refuerzo Educativo*.

Los criterios de reparto de este Fondo de Acogida e Integración y de Refuerzo Educativo deben respetar parámetros de objetividad, pero ello no resulta incompatible con una discriminación positiva en el reparto de recursos entre las Comunidades Autónomas y ciudades que presentan mayor presión migratoria u otros indicadores de presencia migratoria que aconsejen un trato preferencial.<sup>1</sup>

1. La distribución económica del fondo se realiza conforme al criterio de solidaridad interterritorial que implica por una parte, una aportación estable correspondiente al 10% para todas las Comunidades Autónomas y, por otra, la configuración de una partida del 20% denominada de situaciones especiales para las Comunidades con mayor presión migratoria, asignada de manera ponderada a Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Los otros criterios a tener en cuenta son los inmigrantes empadronados 35%, afiliados en alta a la Seguridad Social 25% y la escolarización de alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias.



El 20% del Fondo es una partida adicional que viene a sumarse al 10% mínimo igual para todas las Comunidades y Ciudades Autónomas. En 2008 y como resultado de la reunión del Consejo Superior de Política de la Inmigración Melilla resultó beneficiaria de una partida de más de un millón de euros (1.010.698 euros). Finalmente el destino de esta partida se formalizó a través de la firma del protocolo por la que se prorroga un convenio de colaboración suscrito tres años antes, el 26 de septiembre de 2005 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad Autónoma de Melilla, siendo publicada la prórroga en el Boletín Oficial de Melilla (BOME núm. 4539) el 16 de septiembre de 2008.

Aunque, respecto a otros años, la asignación de la correspondiente partida del Fondo estatal haya supuesto un muy estimable incremento en general y para Melilla en particular, a la que habría que sumar la aportación de la propia Ciudad Autónoma, y aunque el Estado condicione parte del reparto del Fondo (en un porcentaje de...) a la atención y acogida de los menores no acompañados, estos dos aspectos siguen siendo el «caballo de batalla» en las políticas de inmigración. Ya desde los primeros meses 2008, y al igual de lo ocurrido en la Comunidad Insular Canaria, también en Melilla y en reiteradas ocasiones, la Consejería de Bienestar Social venía instando a la Administración General del Estado a un mejor control de la frontera, en el caso melillense con Marruecos. La Delegación del Gobierno recordaba que la financiación estatal del Fondo de Acogida debía ser suficiente para una gestión eficaz en la acogida a menores (3 millones de euros), toda vez que las cifras de entrada en Centros de Acogida desde 2004 no habían experimentado oscilaciones apreciables (de 200 a 240 en función del mes), situándose en febrero de 2008 en 260 menores inmigrantes (205 jóvenes sólo en el Centro de la Purísima, cifra se ha reducido a 130 un año después, en enero de 2009). Lo relevante es que la Administración General del Estado adelantaba que si la Ciudad Autónoma no podía hacer frente a sus competencias en materia de acogida de menores inmigrantes, el Estado las aceptaría de buen grado.<sup>2</sup> Este ha sido el caso del Parlamento canario, que ha votado a favor de la devolución de estas competencias a la Administración estatal, mientras que la Ciudad Autónoma apuesta por mantenerlas, ante todo por tres circunstancias a tener en cuenta de manera conjunta: a) el 95% de los menores son de nacionalidad marroquí; b) la buena disposición de Marruecos a colaborar y la vecindad del país deben facilitar las políticas de reagrupamiento familiar y c) el cambio de los accesos a la Ciudad Autónoma. Sin embargo desde 2005 el Gobierno melillense se viene basando en estos «tres pilares» en la política de menores extranjeros no acompañados, sin que se hayan visto todavía reducidas las cifras, lo que obliga a prestar los servicios asumidos de acogida y reeducación.

En esta línea, ya en agosto y con publicación en el BOE el 11 de octubre de 2008 Melilla firma un *Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Melilla* (también Ceuta), *sobre atención menores*

---

2. Melilla, en base al art. 21.1.18 del Estatuto de Autonomía posee el título competencial de asistencia social, en los términos y con la extensión prevista por el Real Decreto 1385/1997 sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Administración del Estado en materia de asistencia social, y demás normas complementarias y de desarrollo (BOE de 31 de diciembre de 1997), aplicable a la protección y tutela de menores.

*extranjeros no acompañados* y que recibía aplicación a finales de 2008 (19 de diciembre), con la firma, por parte de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad, de un *Convenio de Colaboración con el Centro Asistencial de Melilla para la atención de menores no acompañados y socialmente desfavorecidos* (BOME núm. 4578, de 31 de enero de 2009).

No obstante estamos no solamente ante un reto de colaboración entre Administraciones, sino que todo apunta a que el Estado deberá intervenir modificando la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor para prevenir las posibles saturaciones en los Centros de acogida y sobre todo repatriar a los menores a su país de origen, y en es en este sentido en el que el Ministerio de Trabajo e Inmigración viene trabajando para preparar una propuesta consensuada de modificación de la legislación estatal centrada en la situación de los menores no acompañados. Con todo, y como se ha apuntado más arriba para Melilla supuso un gran paso la aprobación por parte de Marruecos del convenio bilateral de repatriación de menores no acompañados,<sup>3</sup> el 18 de marzo de 2008, en virtud del *Memorando de Entendimiento* que España y Marruecos firmaron en diciembre de 2003 y que se elevó a rango de Acuerdo precisamente en la VIII Reunión de Alto Nivel (RAN) hispano-marroquí mantenida en marzo de 2007, en Rabat.

La acogida y educación de los menores extranjeros ha estado además en el centro de las tensiones en 2008 entre gobierno-oposición en Melilla (respectivamente PP y PSOEMe-Coalición por Melilla), incluso, según parece, con presiones sobre los sindicatos de los trabajadores de alguno de los centros de menores, algo seguramente explicable en un año de Elecciones Generales. Pero el auténtico punto de fricción en torno a la gestión de estas competencias por parte de la Ciudad Autónoma quizás estribe en la discutible legalidad de determinadas prácticas que han sido investigadas por el Defensor del Pueblo a causa de la retirada de las tarjetas de residencia a los menores cuando se encuentran próximos a alcanzar la mayoría de edad. Los hechos que llegaron a motivar a lo largo de 2008 hasta 80 denuncias tanto a la Fiscalía de Menores como al Defensor del Pueblo, –y presentadas con el «patrocinio» de una Asociación contra la que el Gobierno de Melilla anunció la interposición de una querrela a comienzos de año (2008) por la emisión de un programa en TVE–, la «Asociación Pro Derechos de la Infancia» (PRODEIN), se pueden resumir como sigue: en contra de lo que venía siendo habitual, que era que el permiso de residencia de los menores quedara depositado físicamente en la Consejería de Bienestar para que no lo perdieran los menores (a los jóvenes inmigrantes se les proporcionaba a cambio una fotocopia para no tener problemas), después de junio de 2007 y una vez que los menores están próximos a la mayoría de edad, la Consejería prefiere entregar la docu-

3. En virtud de lo estipulado en el Convenio, las autoridades españolas informarán a las autoridades marroquíes sobre la entrada ilegal al territorio de España de menores no acompañados en un plazo de un mes, según el acuerdo; y las autoridades de Marruecos deben contestar en un plazo de tres meses con todos los datos sobre la identidad de los menores y de su familia, momento en el que las autoridades españolas podrán decidir la repatriación de los menores. Una comisión de seguimiento de la aplicación de este convenio se reunirá dos veces al año para evaluar la situación y puede organizar otras reuniones extraordinarias.

mentación de acogida a la Delegación del Gobierno en vez de al menor, lo que, apurando la ley al máximo, permite a la Ciudad Autónoma demorarse hasta en tres meses en expedir el certificado de tutela y la tarjeta de residencia (incluso en algunos casos, parece, la Consejería impide devolver la fotocopia cuando deben abandonar el centro), lo que provoca que si el o la joven alcanzan la mayoría de edad en ese tiempo, deban dirigirse a la Delegación del Gobierno para solicitar la tarjeta de residencia, pero encontrándose con que la expedida por la Ciudad Autónoma por situación de desprotección, ha perdido ya su vigencia, al haber desaparecido el presupuesto habilitante para expedirlas (la minoría de edad). La Consejería parece haber adoptado esta práctica en lo que entiende son casos patentes de inmigración de menores como táctica de regularización encubierta, es decir, la de aquellos chicos o chicas próximos a cumplir los 18 años, y que con una tarjeta de residencia previa a la mayoría de edad en la mano se hacen con un permiso de trabajo o con el arraigo, para impedir la repatriación e incluso cruzar a la Península, cosa que viene ocurriendo con jóvenes que todavía no han cumplido los 18 años y que, conocedores del riesgo de repatriación, no regresan al respectivo centro de acogida antes de las 23:00h. (merodean en el Puerto hasta conseguir embarcar para la Península), por lo que automáticamente se les procede a dar de baja en el centro, declarándose éste irresponsable de los menores que por un motivo u otro han decidido abandonarlo.

B) Pese a que Melilla no dispone de títulos competenciales normativos en materia de educación, a través de otros títulos ha abordado el problema de la alfabetización a través de varios planes, algunos de los cuales incluye a asociaciones vecinales. Durante el curso escolar que finalizaba en 2008 el Gobierno de la Ciudad destinaba 700.000 euros, de ellos 350.000 destinados a casi la mitad de alumnos inscritos en cursos de asociaciones de vecinos. Con cargo al Plan de Educación de Personas Adultas (PEPA) se subvencionaron 100.000 euros del erario de la Ciudad, contando con otros 24.000 del Ministerio de Educación. No obstante la mayor parte de los inscritos en cursos de alfabetización se han acogido a los programas que la Ciudad tiene suscritos mediante convenio con el Ministerio de Educación. El resto de competencias en educación son de competencia estatal, desde octubre de 2008 integradas en el marco del Plan integral de mejora educativa para la ciudad de Melilla del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, articulado en torno a tres objetivos prioritarios: Aumentar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, incrementar las tasas de titulados en educación postobligatoria y avanzar hacia los objetivos europeos 2010. Las acciones previstas por el Plan se centran en la mejora de las infraestructuras, la lucha contra el abandono escolar, la adecuación de la Formación Profesional a las necesidades productivas de Melilla y el fomento de la escolarización temprana. Este Plan plurianual se completa con otros dos: el Plan de Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) y el de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), destinado a aquellos alumnos de 16 años que no han obtenido el Graduado en Secundaria Obligatoria y en el que Melilla es pionera. En régimen de colaboración con el Estado la Ciudad gestiona dentro de este ámbito un convenio para actuar programas de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas con una aportación del Ministerio de 1.200.000 euros, publicado mediante resolución de 29 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial, en el BOE núm. 26 de 30 de enero de 2009. A través de dicho convenio

la Ciudad desarrolla un «Plan de prevención de situaciones de riesgo a la infancia y adolescencia desde el sistema educativo» y un «Plan de apoyo socioeducativo», ambos encuadrados dentro del denominado Programa de Actividades, al que hay que añadir otro Programa, denominado de Formación, y que incluye a su vez Programas de cualificación profesional inicial, el Plan de inserción laboral de mujeres y el Plan de formación de competencias básicas en informática.

C) Dentro de la política social y de ciudadanía el BOME de 1 de febrero de 2008 se publicaba el Decreto núm. 34 de fecha 30 de enero de 2008, relativo a aprobación definitiva del reglamento regulador del registro de parejas de hecho de la Ciudad Autónoma de Melilla.

## Ceuta

### *Cooperación y coordinación*

La buena disposición del Gobierno de Ceuta, tanto a alcanzar acuerdos con otras Administraciones territoriales, como a huir del tono reivindicativo, supuso en su momento un giro de ciento ochenta grados, especialmente desde que el Tribunal Constitucional denegara la «devolución» de las competencias urbanísticas en el primer conflicto de competencias planteado en defensa de la autonomía local resuelto mediante Sentencia (STC 240/2006, de 20 de julio) y en este 2008 la estrategia de la colaboración ha experimentado un más que notable progreso. La «sinceridad» de la apuesta por una cooperación bilateral basada en la lealtad, por parte del gobierno ceutí no puede cuestionarse, si bien, —como en ocasiones se apunta desde Melilla—, ha podido verse influida en gran parte por el esfuerzo por atraer inversiones públicas y privadas a esta Ciudad Autónoma que, dada su posición geográfica y puesto que carece de aduana comercial (que en cambio existe en Melilla), debe hacer frente al desafío económico que plantea el complejo portuario y de comunicaciones de TangerMed y la plena vigencia a partir de 2012 de las cláusulas de desarme arancelario del Acuerdo del Reino de Marruecos suscrito en 2000 con la UE sobre Libre Comercio, y que se iniciará en 2010 de modo progresivo respecto a todo el territorio de la Unión Europea en virtud dicho Acuerdo. Los datos dados a conocer en 2008 sitúan las importaciones de bienes y productos procedentes de Marruecos en una tasa del 68% del PIB de la Ciudad, mientras que el 50% de las importaciones ceutíes tienen como destino el país vecino. Sea por una u otra circunstancia, la preocupación del gobierno ceutí por gestionar sus competencias desde el acuerdo y la planificación conjunta con el Estado constituye la nota diferencial respecto a la línea seguida por el Ejecutivo de Melilla, que no se cansa de repetir que sus problemas no son los de Ceuta. Un buen ejemplo de la puesta en marcha de acuerdos de cooperación para una planificación conjunta es sin lugar a dudas la gestión de las competencias de urbanismo, años antes objeto de confrontación con la Administración estatal, mientras que a finales de 2008 ha sido objeto de un acuerdo entre los consejeros de Fomento y el de Hacienda con la Directora general de Política del Suelo y Urbanismo a fin de crear un Grupo de Trabajo, que funcionará como una Comisión bilateral, y que se ocupará de aclarar y sistematizar el marco legal aplica-

ble tanto a Ceuta como a Melilla, un año después de la entrada en vigor de la Disposición Adicional de la Ley del Suelo referida a ambas Ciudades Autónomas. Otro contenido del Acuerdo es la remisión de las propuestas de modificación que durante la tramitación parlamentaria de dicha Ley formularon en ambas cámaras los diputados y senadores «populares», elegidos por la circunscripción ceutí, para, en la medida de lo posible, darles acogida en el desarrollo de la norma legal.

En determinados casos, la cooperación puesta en práctica desde el gobierno ceutí a través de la firma de convenios produce un efecto de arrastre en la otra Ciudad Autónoma, –Melilla–, que, aunque ajena muchas veces al esfuerzo y proceso negociador de la administración ceutí, acaba por recibir el ofrecimiento de la Administración de turno para suscribir los mismos convenios que en un primer momento han sido negociados y rubricados con la Ciudad Autónoma de Ceuta. Éste ha sido el caso del Convenio «estrella» de 2008, tanto por lo amplio de su objeto como por haberse suscrito en cumplimiento de una cláusula específica de «vecindad» contenida en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 228). Con ello se renueva y se refuerza, tal y como consta expresamente en el Protocolo firmado en septiembre el Convenio Marco de Colaboración ya suscrito entre Ceuta y Andalucía el 19 de septiembre de 1997 y se continúa en la línea de la Proposición no de Ley núm. 7/1996-II aprobada en la sesión de 25-26 de diciembre de 1986 del Parlamento de Andalucía en la que manifestaba su voluntad de establecer relaciones de especial colaboración tanto con Ceuta como y Melilla. El convenio fue precedido por la firma de un protocolo marco firmado por los presidentes de los respectivos ejecutivos el 3 de septiembre de 2008, abriéndose a partir de ahí un proceso negociador en el que Ceuta demandó, al margen de los ámbitos más generales del convenio, la cooperación andaluza en algunos aspectos muy concretos, tales como ayudar a rebajar los costes del tratamiento de la planta de tratamiento de residuos de Los Barrios, que a la Ciudad Autónoma le supone un gasto anual de un millón de euros, adquirir las vacunas a través de la Junta, ya que al hacer encargos de grandes cantidades se beneficia de una reducción en el precio, solicitar la mediación del gobierno andaluz ante la Unión Europea para que sea Ceuta sede de un Observatorio Europeo de la Inmigración o negociar con Marruecos para crear una base de datos de empresarios españoles que deseen trabajar en el país vecino. Las declaraciones del Presidente andaluz (ceutí de nacimiento) en visita oficial el 3 de diciembre de 2008 subrayaban esta nueva proyección de política de vecindad que contiene el nuevo Estatuto andaluz al declarar que con la firma de este convenio «se cumple así con la idea de continuidad geográfica y sentimental que con naturalidad viven ya los ciudadanos de uno y otro territorio». En fechas algo posteriores el Vicepresidente Primero de la Junta de Andalucía en visita a Ceuta para el acto de rúbrica del Convenio (formalizado el 17 de diciembre de 2008), vinculaba esta política de vecindad al compromiso de Andalucía con la igualdad de derechos de todos los ciudadanos españoles con independencia de su territorio<sup>4</sup>, algo

4. El Vicepresidente andaluz en el discurso del acto protocolario de la firma se refirió a una Andalucía «que pretende ser moderna e interconectada, con eso interno y externo y pieza clave en la consolidación de una España de las autonomías en la que primen valores como la cooperación y la colaboración, la solidaridad y la igualdad de derechos entre todos los ciudadanos vivan en el territorio que vivan».

novedoso si se tiene en cuenta que «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» es materia de exclusiva competencia estatal, lo cual no osta a nuestro juicio a que mediante los instrumentos de la cooperación horizontal puedan determinarse objetivos que afecten más bien a lo que en Alemania se viene conociendo con la uniformidad de las condiciones de vida, en este caso legítima y constitucionalmente amparable en los principios constitucionales de solidaridad, colaboración y cooperación. Por su parte, la Consejería de Presidencia del Gobierno ceutí dio traslado del texto íntegro del Convenio a los portavoces de los grupos de la oposición, días antes de su votación en el Pleno de la Asamblea, para explicarles su contenido y solicitar el voto unánime del mismo. No hay prácticamente Consejería o Área del gobierno de la Ciudad Autónoma que no se haya visto afectado por el Convenio, siendo tal la amplitud de materias, que parece justificado hablar de un instrumento marco estable, aproximando su naturaleza a la de un «minitratado» autonómico: se contemplan hasta 60 tipos de acciones distribuidas en 18 materias competenciales, entre las que figuran la salud pública, seguridad, emergencias, protección civil, medio ambiente y radio televisión públicas. Las Consejerías y Áreas del Gobierno de la Ciudad involucradas en este acuerdo con Andalucía son Presidencia (cooperación con la Fundación Tres Culturas adscrita a Presidencia de la Junta andaluza y también con la RTVA), Economía (cooperación entre la Agencia de Promoción Económica de Ceuta, PROCESA y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA), Universidad, Investigación, Tecnología, Seguridad, Administración Pública, Empleo (los residentes ceutíes podrán acceder a la oferta de empleo gestionada por el Servicio Andaluz de Empleo), Turismo, Salud, Deporte, Educación, Mujer, Inclusión Social, Juventud, Cultura y Medio Ambiente.

La «complicidad» de Andalucía se ha buscado incluso para sostener las pretensiones de Ceuta ante el diseño del nuevo modelo de financiación autonómico, por representar la Comunidad vecina el 'hinterland' natural de Ceuta en sus relaciones comerciales. De modo que el Presidente de la Junta de Andalucía se ha ofrecido incondicionalmente para ser el interlocutor ante el vicepresidente segundo del Gobierno en lo que se refiere a las pretensiones ceutíes y también mellillenses ante el nuevo reto de diseñar un modelo de financiación.

Si el Convenio con Andalucía ha tenido gran repercusión por las razones ya apuntadas, no lo son menos otros convenios suscritos con la Administración estatal a lo largo de 2008. En materia de integración y acogida de los menores inmigrantes y en virtud de un Convenio firmado con el Ministerio de Trabajo e Inmigración el 18 de agosto, la Ciudad Autónoma recibía financiación por un montante total de casi tres millones de euros (2,7), un millón más respecto a 2007. Recordemos que Ceuta ejerce dichas competencias desde 1999 (Real Decreto 30/1999 de 15 de enero de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Ciudad), comprendidas en los títulos competenciales de asistencia social y protección y tutela de menores, lo que incluye la llegada y permanencia de menores extranjeros, no sólo desde el momento en que ya se encuentren bajo tutela de la administración autónoma, sino también la acogida de los menores que de manera periódica acceden a Ceuta por cortos espacios de tiempo. En materia de violencia de género, el BOE de 29 de abril de 2008 publicaba otro

convenio entre Ceuta y el Ministerio de Trabajo (no aparece el Ministerio de Igualdad al haber sido negociado y firmado con precedencia a la reestructuración de departamentos ministeriales). La novedad es la coordinación en la atención telefónica de las mujeres víctimas de la violencia de género, y en particular, las de mujeres con discapacidad auditiva o mujeres no castellano-parlantes. Las llamadas que reciba el Ministerio en el número nacional 016 se derivarán de manera automática al de Información a la Mujer de la Ciudad Autónoma (900 700 099). Si la llamada precisara de asesoramiento jurídico la Ciudad redireccionará la llamada al número estatal. En el caso de las mujeres con discapacidad auditiva la Administración ceutí se compromete a derivar sus llamadas a un número específico a nivel nacional, y el mismo protocolo se utilizará con las llamadas recibidas en inglés, francés, catalán, euskera y gallego. El Ministerio por su parte se compromete a incluir el teléfono de Información a la Mujer de la Ciudad Autónoma en todas sus campañas de información dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Todavía en el plano de la cooperación y coordinación bilaterales con el Estado, la Asamblea de la Ciudad con motivo de la celebración del pleno anual del Debate sobre el estado de la Ciudad (celebrado el 29 de abril de 2008) aprobó, por unanimidad de todos los grupos con representación en su seno, tres mociones a instancias de la coalición UDCE-IU (Unión Democrática Ceutí e Izquierda Unida), dirigidas a solicitar la cooperación estatal para una mejor coordinación con la Ciudad en tres ámbitos que a juicio de la Asamblea exigen una mayor coordinación inter-administrativa: i) la lucha contra el fracaso escolar, ii) la promoción de más Viviendas de Protección Oficial (VPO) de carácter social y iii) la implementación de políticas encaminadas a conseguir un desarrollo justo y sostenible en materia urbanística. En relación al fracaso escolar la moción de la Asamblea recoge el estudio de la posibilidad de ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, al objeto de ofrecer un tratamiento coordinado a problemas derivados de la especificidad del sector escolar en Ceuta, que registra el más alto porcentaje de fracaso escolar en toda España (52% ceutí contra una media nacional del 30%), existiendo centros públicos y/o concertados, como por ejemplo, el Príncipe Felipe (público), con un alumnado 100% musulmán, y el Severo Ochoa (concertado), en el que los alumnos que hablan árabe son un 70%, y en los que la enseñanza se imparte en castellano (lengua que desconocen gran parte de los escolares en la misma proporción en que desconocen el dialecto árabe). Al final los contactos y negociaciones con la Administración del Estado en la segunda mitad del año han hecho innecesario el recurso a la iniciativa legislativa, ya que el BOE publicaba en su edición del sábado 31 de enero de 2009, la resolución de 23 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se autoriza el convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados todos ellos en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas y para la creación y funcionamiento de escuelas infantiles dependientes del Gobierno de la Ciudad de Ceuta. En cuanto a la segunda petición de la Asamblea, de una mayor coordinación conjunta con el Estado en la planificación de construcción de viviendas VPO de carácter social, encontró una respuesta satis-

factoria tras las reuniones de la Comisión Bilateral con el Ministerio de Vivienda, negociaciones culminadas con la firma de dos convenios entre el Presidente ceutí y la Ministra de Vivienda en visita a la Ciudad el 19 de noviembre de 2008, y mediante los que el Ministerio compromete 300.000 euros a urbanización de suelo para 206 viviendas protegidas y amplía los objetivos iniciales del Plan Estatal de Vivienda para beneficiar a 400 familias ceutíes más. En Ceuta se ha conseguido en 2008 un grado de ejecución del Plan Estatal de Vivienda del 198% de los objetivos inicialmente previstos, lo que ha permitido que el segundo de los convenios firmados amplíe en un 50% los objetivos inicialmente convenidos en el Plan Estatal de Vivienda para Ceuta.

En materia de educación Ceuta suscribió con el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte el mismo convenio de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas, publicado en el BOE el 30 de enero de 2009, aunque suscrito el 20 de noviembre de 2008, y en desarrollo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y sus posteriores modificaciones que impone al legislador estatal y autonómico la obligación de asegurar a los municipios su derecho a intervenir en los asuntos que les afecten, haciendo efectivo un desarrollo del reconocimiento expreso de participación en la programación general de la enseñanza y en la cooperación educativa en general.

En otros casos de propuestas de cooperación se han registrado algunos retrasos. En materia de Medio Ambiente, la Consejería de la Ciudad Autónoma envió un borrador de convenio para financiar 19 actuaciones en el período 2008-2013 por un montante total de 1,6 millones de euros (de los que el Estado aportaría 1,4) para financiar tres programas: uno dirigido a la mejora de la calidad del hábitat y la erradicación de especies exóticas, otro sobre defensa contra incendios forestales y finalmente otro sobre rehabilitación ambiental. Sin embargo a finales de año seguía pendiente de la aceptación del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. De hecho el Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma, apunta a una intensificación de la multilateralidad en este sector normativo.

Respecto a las políticas sociales, la coordinación multilateral se lleva a cabo, entre otros órganos, en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, cuya reunión para la adjudicación de las distintas partidas de financiación entre las autonomías se celebró el 23 de julio. En 2008 se ha incrementado la partida para el Plan Concertado de Servicios Sociales en 100.000 euros. Igualmente se concretaron las partidas destinadas a los programas de apoyo a las familias ceutíes por un montante total de 72.000 euros distribuidos entre los proyectos con familias monoparentales, programas de orientación y mediación familiar, de atención a la violencia dentro de las familias y de prevención de maltrato a la infancia. Otro órgano de concertación de política social es el Consejo Territorial para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia, en el que se destinan partidas para financiar prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia, obteniendo Ceuta un incremento del 7,34% respecto a 2007 (285.988 euros). Dentro de este mismo



ámbito Ceuta suscribió un Convenio bilateral el 13 de agosto de 2008, con la Secretaría de Estado de Política Social (a través del IMSERSO), posteriormente publicado el BOE de 31 de octubre de 2008, en virtud del cual la Ciudad Autónoma recibía la cantidad que adelantó en su día a asociaciones que desarrollan actividades sin ánimo de lucro que tienen por objeto los colectivos menos favorecidos y minusválidos.

### *Competencias propias*

A) Unas de las medidas de mayor trascendencia en materia de política social fue la definitiva aprobación (el 29 de octubre de 2008) por parte del Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma y con la unanimidad de todos los grupos, del Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS), publicado mediante Reglamento en el BOCE núm. 4.793 del 21 de noviembre de 2008, cuya Exposición de Motivos, además de citar la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25.1) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en su redacción tras el Tratado de Niza (art. 137), —extrañamente la Constitución Española sólo se cita en su art. 144 b) para referirse al acceso a la autonomía, se refiere a los valores del Estatuto de Ceuta—, se refiere a los valores incluidos en él, entre los que aparece enunciado el de «mejorar las condiciones de vida y de trabajo, facilitando las condiciones adecuadas para que la igualdad de los ceutíes sean reales y efectivas». El IMIS tiene carácter subsidiario en cuanto a otras prestaciones y complementario respecto a la cuantía a percibir (hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario de la misma, respecto de los recursos de que disponga él o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia, así como de las prestaciones económicas a que pudieran tener derecho) y cuya naturaleza es según este Reglamento, la de «una prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia». Para ser beneficiario se ha de acreditar la residencia legal en Ceuta de forma consecutiva durante dos años, el último previo a la solicitud durante manera ininterrumpida. Los solicitantes deben acreditar la carencia de recursos económicos hasta el máximo de la cantidad que corresponde percibir a la unidad de convivencia en concepto de IMIS, establecida en una cuantía mensual de 270 euros (muy por debajo, por ejemplo, de la prestación análoga que se percibe en Andalucía), pero incrementables hasta en un 5% por cada miembro de la unidad de convivencia, hasta un límite máximo de 300 euros. Los beneficiarios se comprometen a seguir programas individuales de inserción con la finalidad de «evitar procesos de exclusión personal, social y laboral», por un período mínimo de seis meses, previéndose en el régimen de sanciones como falta leve la negativa injustificada a cumplir con esta obligación.

B) Otro de los objetivos de la política de la Ciudad Autónoma en 2008 ha sido el de paliar o reducir el llamado déficit estructural en la prestación de servicios transferidos y no transferidos, y que según un informe de la consultora Deloitte, estaría cifrado en algo más de 30 millones de euros. Este déficit refleja la diferencia existente entre el coste de los servicios que presta la Ciudad Autónoma (transferidos o no) y la financiación que percibe de la Administración General

del Estado. La preocupación por reducir este denominado déficit ha ido en aumento dado que para 2009 y hasta 2013 Ceuta percibirá 8 millones de euros menos que hasta 2008, tras dejar de haber sido excluida de los fondos europeos destinados a los territorios considerados Objetivo 1. De Ahí que se estén barajando distintas posibilidades: desde solicitar la utilización del Fondo de Compensación Interterritorial en concepto de inversiones, hasta solicitar una mayor participación del Fondo de Suficiencia (cuya cuantía asciende actualmente a 15 millones de euros) e incluso contemplar la posibilidad de ceder competencias al Estado. Otra opción que se está barajando para la Ciudad en el nuevo diseño del modelo de financiación estatal es igualarse al resto de Comunidades Autónomas de régimen común y pasar a percibir una parte de la recaudación en concepto de IRPF e Impuesto de Sociedades, del que está excluida sumándolo a otras partidas que recibe Ceuta por otros conceptos que no pertenecen al sistema de financiación (como la financiación de la desalación del agua o del transporte de los residuos sólidos urbanos a la Península).

C) En parte estrechamente conectado con lo anterior, y en materia de infraestructuras relacionadas con el Medio Ambiente, la Ciudad Autónoma va a acometer un importante esfuerzo inversor en los próximos años en aplicación del Plan Director de Saneamiento de la Ciudad Autónoma 2007-2016, 17 años después de la Directiva europea en esta materia y que va a suponer un desembolso que va a exigir ayudas financieras. El Plan fue presentado formalmente en abril de 2008, a pesar de que se venían desarrollando ya algunas actuaciones, pero ahora han quedado determinados los criterios para las infraestructuras de la red, se han establecido y justificado las prioridades de actuación, proponiéndose además por primera vez la separación de las redes pluviales de las redes fecales. Entre las prioridades se encuentran la modernización progresiva de 18 estaciones de bombeo (con instalación de telegestión en todas ellas), la erradicación de los vertidos incontrolados, el encauzamiento de arroyos, renovación de conducciones y de 23 redes de saneamiento y disponer de la infraestructura necesaria para garantizar el aprovechamiento terciario (riego de jardines y otros usos) de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), cuya finalización está prevista para verano de 2009. Parte de la financiación de dichas actuaciones ya aparecen contempladas en el Plan Nacional de Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino al haber sido declaradas actuaciones de interés general. En diciembre de 2008 se han presentado en la Dirección General del Agua tres proyectos de este Plan Director (nuevo colector general de aguas residuales, el secado térmico para la Estación Depuradora y el resto con cargo al resto de actuaciones del Plan Director) a fin de que sean incluidos en el nuevo Plan Nacional de Calidad 2008-2015 y para cuya financiación se está trabajando en la firma de un nuevo convenio entre el Ministerio y la Ciudad.