

*Juan José Ruiz Ruiz
Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Universidad de Jaén*

Ceuta

Entre la producción normativa más relevante de 2017 en Ceuta ocupa un lugar destacado la aprobación provisional de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa sobre la prestación de servicios urbanísticos, así como también la aprobación provisional de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la prestación de los servicios extraordinarios que presta la Ciudad a los locales y establecimientos afectos al ejercicio de actividades económicas ubicados en la Carretera del Tarajal y calles aledañas. Esta última tasa ha ocasionado bastantes problemas en su aplicación y fue muy criticada desde el primer momento, especialmente durante el periodo de exposición pública de esta ordenanza fiscal, en el que se recibieron numerosas alegaciones, tanto de la Confederación de Empresarios de Ceuta, como de las comunidades de propietarios de los Polígonos afectados, instando a anular el acuerdo plenario (hasta el punto que con posterioridad la Ordenanza ha sido derogada por unanimidad de la Asamblea, ya en enero de 2018). La tasa aspiraba a resarcir a la Hacienda pública por los gastos sobrevenidos derivados de la actividad comercial en torno a la frontera (gastos extraordinarios de ordenación y regulación del tránsito de mercancías; del punto de inspección comercial; de limpieza, recogida y tratamiento de residuos; y Policía Local), pero buscando al mismo tiempo no subir la presión fiscal al comercio local para no perjudicar su competitividad, y en segundo lugar pretendía fomentar la creación de empleo en las zonas afectadas, ya que las empresas que tengan más de tres empleados pagarían una tasa anual casi testimonial, de 100 euros. Los sujetos pasivos de la tasa eran los ocupantes o propietarios de los locales, que deberían hacer frente cada año al pago de 48,7 euros por metro cuadrado de “local o establecimiento afecto al ejercicio de actividades económicas” asentados en los cuatro polígonos afectados. El periodo impositivo debía coincidir con el año natural y la tasa se devengaría en el momento de iniciarse la prestación de los servicios.

Asimismo, el Pleno de la Asamblea daba en 2017 su aprobación definitiva al Reglamento de Gobierno y Servicios de la Administración de Ceuta; aprobaba igualmente la modificación inicial de la Ordenanza Municipal Reguladora del acceso de vehículos a inmuebles a través de aceras u otros bienes de dominio público y de reservas de estacionamiento, parada y usos sobre los mismo bienes y se daba la aprobación inicial la nueva Ordenanza de Limpieza Pública y Gestión de Residuos. Otro conjunto de normas ha estado encaminado a modificar disposiciones de organismos autónomos. En este ámbito se ha aprobado la modificación definitiva de los Estatutos del Instituto de Estudios Ceutíes;

la modificación inicial de los Estatutos del Organismo Autónomo Instituto de Idiomas de la Ciudad Autónoma de Ceuta; y ha recaído la aprobación inicial de la modificación de los Estatutos del Patronato Municipal de Música de Ceuta.

Merece además mencionarse que en sesión extraordinaria el Pleno de la Asamblea de la Ciudad aprobaba por unanimidad crear una comisión especial presidida por la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales para formular la propuesta de nuevo Reglamento de la Asamblea. Cada Grupo está representado por un miembro con voto ponderado. El Gobierno ha sufrido tres remodelaciones, una de ellas obligada por la dimisión de dos consejeras investigadas en un proceso judicial. Con posterioridad tenía lugar además una reordenación de competencias entre Consejerías mediante Decreto de la Presidencia de 20 de septiembre de 2017 (BOCCE nº 5.717, de 29 de septiembre de 2017).

Uno de los asuntos que ha devuelto al primer plano de actualidad la naturaleza jurídico-constitucional de Ceuta ha venido determinada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) de 30 de marzo de 2017, que desestimaba un recurso de apelación presentado por la Ciudad Autónoma de Ceuta tras una sentencia del Juzgado de lo Contencioso que declaraba ilegal el nombramiento de Adelaida Álvarez como viceconsejera del Gobierno Autonómico. En dicha sentencia, el TSJA confirma la del juzgado de 9 de marzo de 2015, dictada en resolución del recurso presentado por la Unión General de Trabajadores (UGT) en el que se impugnaba el nombramiento de viceconsejeros que no fueran diputados electos. Los fundamentos de Derecho de la sentencia del TSJA traen a colación las doctrinas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que consideran que la Ciudad Autónoma de Ceuta es un ente municipal y no es una Comunidad Autónoma.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla ya suscitó en su momento un debate sobre la naturaleza jurídica de ambas entidades territoriales, cuestión que fue objeto de dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio) por los que se inadmitieron, respectivamente, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Ciudad autónoma de Melilla y la Asamblea de la Ciudad autónoma de Ceuta contra el art. 68 de la Ley 55/1989, de 29 de diciembre, apreciando la falta de legitimación de dichas ciudades para interponer dicho recurso por no poder ser consideradas Comunidades Autónomas. Por lo que respecta al Tribunal Supremo, la sentencia de 21 de abril de 2009, consideraba de manera indubitada la condición de entidad local de la Ciudad Autónoma de Ceuta, citando otras sentencias (STS de 23 de diciembre de 2004, STS de 15 de julio de 2002 y 11 de abril de 2003), en las que reiteradamente se concluye que Ceuta “no constituye una Comunidad Autónoma”, por lo que no cabe atribuir naturaleza parlamentaria a la actividad del Pleno de la Asamblea, sustentando esta conclusión en varios preceptos del propio Estatuto (art. 7.2, art. 25 y Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo).

Así pues, para la Sentencia del TSJA de 30 de marzo de 2017, “la naturaleza de entidad local de la ciudad de Ceuta es incontestable” y, aun siendo “su condi-

ción política y administrativa de ciudad autónoma, no desdice en modo alguno la naturaleza de entidad local, cuya especialidad no ampara el nombramiento de un viceconsejero que no ostente la condición de concejal electo y que por ende no sea representativo del cuerpo electoral” (FJ 4), pues dicha posibilidad ha sido tachada de inconstitucional en la STC 103/2013, de 25 de abril de 2013, en la que se señala que “el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal” (FJ 6º). En dicha sentencia el TC declaraba la inconstitucionalidad del artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), “inconstitucionalidad que se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, pero no se extiende a la regulación de dicho órgano”.

A raíz de la mencionada sentencia, las Ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta acordaban que sus respectivos servicios jurídicos estudiaran la elaboración un documento conjunto para ver la posibilidad de que acometer una reforma de mínimos de sus estatutos que aclare su carácter de ciudades autónomas diferenciado de los entes locales. El acuerdo entre ambas Ciudades se firmaba en el Senado, por dos delegaciones integradas por los respectivos presidentes, los delegados del Gobierno y parlamentarios nacionales de ambas ciudades. Se debe tener en cuenta que en el momento de notificarse la sentencia del TSJA a la Ciudad de Ceuta, el Gobierno de Melilla se componía de 4 consejeros que no son electos (en Fomento, Javier González; en Cultura y Festejos, Fadela Mohatar; en Seguridad Ciudadana, Isidoro González y en Medio Ambiente, Manuel Ángel Quevedo), así como 6 viceconsejeros igualmente no electos (Nasera Al Lal, Viceconsejera de Integración Cultural; Francisco Díaz, María de los Ángeles Gras, Viceconsejera de Administraciones Públicas; Guillermo Frías, Viceconsejero de Hacienda; Hassan Driss, Viceconsejero de Asuntos Sociales y Juan José Torreblanca, Viceconsejero de Presidencia). En cumplimiento del acuerdo entre ambas ciudades en Ceuta se solicitaba un Informe a los juristas del Departamento de Desarrollo Autonómico de la Ciudad sobre una posible reforma del Estatuto de Autonomía en este punto.

En Ceuta, que es la Ciudad afectada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se debatía y votaba además una propuesta del Grupo Parlamentario Popular recabando el apoyo del resto de Grupos de la Asamblea al Gobierno de la Ciudad de Ceuta en relación a cuantas gestiones de orden político, legislativo y jurisdiccional se puedan realizar en relación con la efectiva defensa de la Autonomía de la Ciudad. El Gobierno ceutí sustenta el nombramiento de consejeros sin la condición de diputados en lo dispuesto en el Reglamento de la Asamblea; en un pronunciamiento del Consejo de Estado de julio de 2016 que analizábamos en estas páginas en el Informe de 2016 (Dictamen del Consejo de Estado nº 476/2016 419/2016 relativo a la eventual aplicación de las consideraciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 103/2013, de 25 de abril), y en informes de los Servicios Jurídicos de la Ciudad, que entienden dicha posibilidad amparada en el Estatuto de Autonomía y la facultad de dictar reglamentos de autoorganización, no sometidos a la ley de régimen local.

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad recurría en casación la Sentencia del TSJA ante el Tribunal Supremo (TS), cuya Sala Tercera mediante Auto de 13 de Noviembre de 2017, admitía el recurso al apreciar interés casacional en primer lugar por la “contradicción” (en la cuestión de la legitimación de los sindicatos para impugnar el nombramiento de consejeros) entre el último veredicto del TSJA de 30 de marzo de 2017 con las sentencias dictadas por la Sección primera de la misma Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla, de fechas 5 de mayo y 1 de diciembre de 2015 y la de la Sección tercera de fecha 21 de diciembre de 2015; y en segundo lugar por no existir jurisprudencia sobre el conjunto normativo invocado en el recurso (arts. 12.b) del Reglamento de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta de 7 de junio de 2001, y 17, 19 y 20 del Reglamento del Consejo de Gobierno y por otra parte, de los arts. 6, 14, 16 y 20 del Estatuto de Autonomía de Ceuta).

En materia económica y fiscal la Asamblea de Ceuta adoptaba por unanimidad instar al Gobierno de la Nación una serie de medidas, entre ellas “mejorar el cuadro de incentivos fiscales tanto en el impuesto de Sociedades como en el IRPF”; la revisión legal del IPSI (Impuesto sobre Producción, Servicios e Importación), mejorar las comunicaciones marítimas y aéreas imponiendo condiciones de servicio público que garanticen unos estándares mínimos y satisfactorios en cuanto a precio, calidad, continuidad y calidad; la aprobación de un régimen especial para los puertos de Ceuta y Melilla; y ejecutar planes específicos para atender las necesidades de determinadas zonas especialmente impactadas por el hecho fronterizo y caracterizadas por condiciones de marginalidad y notables déficits en infraestructuras y equipamientos.

Otro de los asuntos que han exigido atención preferente en 2017 ha sido el de los menores extranjeros no acompañados (MENA). El Gobierno de la Ciudad ha puesto en marcha un protocolo de actuación para intensificar el control de dichos menores (MENA), en zonas y horas donde habitualmente se concentran, con la intención de intensificar la vigilancia policial. Se ha denunciado por sindicatos como CC.OO. que la Ciudad proporciona alojamiento irregularmente a un buen número MENA, de los que se tiene conocimiento de que sus familias se encuentran perfectamente localizadas o, pueden ser localizadas con facilidad por las autoridades marroquíes aplicando el acuerdo firmado.

La gravedad de la situación de las porteadoras marroquíes en el paso fronterizo con Marruecos tras varias avalanchas humanas que han acabado con la muerte de algunas de ellas, ha concitado la atención de la Asamblea ceutí, que ya aprobó de forma unánime en 2012 una declaración institucional por el reconocimiento explícito en defensa de la dignidad humana y en solidaridad con la tragedia de las porteadoras, pero la situación de aglomeraciones humanas y de personas fallecidas ha ido empeorando durante 2017 en el trasiego “alegal” de mercancías que reporta unos 1.400 millones de euros. Por ello el Gobierno ceutí ha suscrito un protocolo con la Delegación del Gobierno, para que el control

de mercancías comience en el puerto, ejerciendo así un filtro consistente en el acompañamiento a los camiones susceptibles de poder hacer fardos o susceptibles de servir a las naves-consignas del puerto en las que se elaboren esos fardos. Además de ello se contempla dotar a la zona de más policías para ejercer un mayor control sobre esas naves, especialmente en lo relativo a las licencias, procediéndose al cierre de aquellas que no las tengan. Estas medidas no se habían podido adoptar antes debido a las características del paso del Biutz, pero la puesta en práctica del nuevo paso de Tarajal II permite aplicar el nuevo Protocolo. Las denominadas “naves-consigna” son aquellas en las que no hay trabajadores y desde donde sale gran parte de la mercancía que está congestionando la frontera se les aplicará la nueva medida incluida en la reforma de la Ordenanza Fiscal, y que fue recomendada por un Informe del Organismo Autónomo de Servicios Tributarios que consiste en una tasa que pretende penalizar las actividades cuyo afán lucrativo está fuera de la frontera de la ciudad, mientras que a los negocios locales que sí generan empleo, serán bonificados, de manera que tengan que pagar tasas prácticamente testimoniales (por ejemplo, 100 euros al año para quien tenga cuatro empleados).

Por lo que se refiere a la actividad parlamentaria de la oposición, destaca la aprobación por unanimidad de una propuesta del Grupo Socialista encaminada a instaurar un mecanismo de evaluación normativa, tras comprobar que de 65 propuestas presentadas y aprobadas a iniciativa de dicho Grupo, se dirigieron 49 escritos a la mesa de la asamblea para realizar un seguimiento de las mismas y tan sólo recibieron respuesta sobre 31 de dichas peticiones, de los que 8 eran reiteraciones, quedando por tanto 29 acuerdos plenarios aprobados sin recibir respuesta sobre su implementación o ejecución. El procedimiento evaluador se aplicará a todo tipo de acuerdos, salvo los de carácter protocolario o político como las declaraciones institucionales. Se establece la obligación de iniciar un expediente de tramitación administrativa que garantice la viabilidad económica, competencial y jurídica de cada acuerdo, pudiendo solicitarse un informe técnico argumentando la no viabilidad que será sometido a debate en el Pleno, de forma que el Grupo proponente en la Asamblea pueda introducir las modificaciones oportunas para garantizar la viabilidad técnica de la medida. Para la evaluación de la ejecución de los acuerdos se constituirá una mesa de seguimiento de las propuestas para controlar su cumplimiento con la finalidad de definir y aprobar el cronograma de cumplimiento de las propuestas. Dicha mesa estaría integrada por un representante de cada partido y la periodicidad de las reuniones sería mensual como mínimo. El procedimiento contempla que se emita un informe mensual de dicha Comisión informando sobre el grado de cumplimiento de dichos acuerdos aprobados en los Plenos, que deben publicarse en el portal de transparencia como medida de garantía de compromiso en el cumplimiento, debiendo constar las distintas fases del proyecto, la previsión de ejecución y las incidencias que pudieran producirse para su normal ejecución, permitiendo que las asociaciones, colectivos o ciudadanos interesados puedan solicitar, cumplimentando un simple formulario, ser informados sobre el grado de cumplimiento de la propuesta.

En una línea parecida de garantizar la transparencia y el control, se inscriben algunas de las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas ha dirigido

al Gobierno de la Ciudad, en el marco de los Informes sobre utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación contractual por las comunidades autónomas sin OCEX (Órganos de Control Externo) propio. En concreto, en el Informe de fiscalización del ejercicio de 2013, sobre la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública aplicable por las entidades del sector público de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, aprobado por la Comisión Mixta para relaciones con el Tribunal de Cuentas, y publicado en el BOE en febrero de 2017, el Tribunal de Cuentas insta a que se “adopten las medidas pertinentes que garanticen y faciliten el control del cumplimiento de la publicación de las encomiendas de gestión en el seno del Portal de Transparencia”. El Tribunal dirige además a los Gobiernos de ambas Ciudades Autónomas la recomendación de incorporar “sistemas y procedimientos que permitan garantizar el control periódico de las prestaciones o actividades desarrolladas y su materialización documental”. En cuanto a las resoluciones de los encargos, el Tribunal de Cuentas considera que “deben incorporar cláusulas que precisen los sistemas de control de la ejecución y que de forma expresa vinculen el importe final de la encomienda que finalmente hubieran supuesto para el encomendado, limitando el riesgo de una posible falta de adecuación de los precios presupuestados inicialmente con su coste real”. Se advierte además en este Informe a los Ejecutivos de ambas ciudades que “deberían incidir en la planificación de la organización administrativa, tomando en consideración el uso reiterado en el tiempo de la técnica de gestión que suponen las encomiendas para idénticos fines y el empobrecimiento que para la Administración de Ceuta y Melilla puede suponer la traslación de las funciones que constituyen las prestaciones encomendadas”.

Por otra parte, además del referido Informe, el Tribunal de Cuentas trasladaba a la Sección de Enjuiciamiento algunas irregularidades en la operación de refinanciación de una parte de la deuda viva de la Ciudad Autónoma por “indicios de menoscabo de fondos públicos por un pago excesivo de intereses”. En dicha operación el Gobierno de Ceuta obtenía dos años de carencia en la devolución de 23 millones de euros a cambio de pagar 3,7 millones más en costes financieros. Entre las irregularidades se señala en los informes evacuados por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, que las dos operaciones de refinanciación concertadas con el BBVA por 13,6 y 10 millones, respectivamente, “no fueron imputadas al presupuesto, incumpliendo lo previsto en los Principios Contables Públicos”. Asimismo, según los informes, “la reestructuración de la deuda afectó a cinco préstamos y se formalizó con una sola entidad, no habiéndose tenido constancia de la solicitud y presentación de otras ofertas por parte de otros bancos”. Por otra parte, los préstamos “se concertaron a unos tipos de interés del 5% y del Euríbor trimestral más un 4,35 por ciento, respectivamente, muy por encima de los tipos de los préstamos refinanciados, que oscilaban entre el 0,45 y el 1,73 por ciento, permaneciendo a su vez vivos otros créditos con tipos superiores y con vencimientos a mayor plazo”. Por último, parte de la deuda se llevó a cabo al amparo del Real Decreto sobre medidas para facilitar el saneamiento de 2009 y tenía que ser amortizada en 2015. Tampoco la Ciudad “presentó un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda y el periodo de amortización incluidos los nuevos plazos ha excedido el máximo de seis años fijado”.

La polémica generada por la Sentencia del TSJA declarando ilegal el nombramiento de una viceconsejera no electa, generaba de nuevo un debate sobre la especificidad de la autonomía de la Ciudad en la confrontación con la oposición al Gobierno. En particular, el asunto ocupaba un lugar central en el debate sobre el estado de la Ciudad, en el que los grupos de oposición defendieron que el Gobierno de la Ciudad carece de competencias para nombrar miembros no electos, insistiendo en que debe aplicarse en esta cuestión el régimen local de los ayuntamientos, frente a la posición del Ejecutivo, que en algunos aspectos entiende que Ceuta es equiparable a una Comunidad Autónoma.

En relación también con la estructura y competencias del Gobierno, el Grupo Parlamentario Caballas proponía revocar el acuerdo del Pleno de la Asamblea, adoptado en sesión celebrada el día 14 de Julio de 1.995, por el que se delegaban competencias del Pleno de la Asamblea en el Presidente-Alcalde y el Consejo de Gobierno, pero la misma ha sido rechazada con los votos del PP y las abstenciones del resto de formaciones. Para esta formación política, la delegación en vigor, ha privado en los últimos 21 años al Pleno de la Asamblea “de debatir y decidir sobre asuntos de gran importancia y trascendencia, tales como todos los relacionados con los recursos humanos, la contratación de obras, servicios y suministro, o la enajenación del patrimonio”, al entender que se trata de competencias que la ley asigna al Pleno de la Asamblea y cuya delegación no tendría cabida especialmente, según esta formación política, si se tiene en cuenta que la distribución de competencias se modificó con la aparición de la figura de “ayuntamiento de grandes poblaciones”.

El debate en torno al futuro estratégico de la Ciudad y en torno al posible cambio del régimen económico y fiscal se viene haciendo cada vez más insistente en el seno de la Asamblea ceutí, que por unanimidad ha adoptado instar al Gobierno central a “seguir impulsando” las medidas acordadas en 2011 en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea para las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, insistiendo por tanto la Asamblea ceutí en la entrada en el Territorio Aduanero Común. Dicha entrada formaba parte de un conjunto de medidas que preveían promover su integración en el Comité de las Regiones, solicitar su inclusión en la Unión Aduanera y negociar con Marruecos la implantación de una aduana comercial en la frontera del Tarajal-Melilla. Estas recomendaciones figuraban en un Informe de octubre de 2011, de la Ponencia de estudio sobre las especificidades de Ceuta y Melilla y su situación ante la Unión Europea, creada en el seno de la Comisión Mixta de Congreso y Senado para la Unión Europea. En dicho Informe la Ponencia señala literalmente que “el estatus de territorio franco ha dejado de ser el principal soporte de la estructura económica de ambas ciudades”. Y agrega: “El generalizado desmantelamiento arancelario del entorno aconseja la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Común, siempre que se mantengan y actualicen el resto de peculiaridades fiscales, y que tal integración no perjudique el mantenimiento de actividades amparadas en la actual condición de territorio franco”. Así pues, a juicio de la Comisión Mixta, la incorporación de las Ciudades autónomas a la Unión Aduanera sería compatible con las ventajas de su Régimen Económico y Fiscal (REF) especial. En el citado Informe la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE recomendaba asimismo promover el establecimiento de “un tratamiento

diferenciado” para Ceuta y Melilla en las dotaciones de los fondos estructurales, así como en la normativa de ayudas de Estado; la inclusión de sus puertos en proyectos de interés europeo.

En el capítulo judicial, dos consejeras del Gobierno de la Ciudad, en concreto la consejera de Economía y Hacienda y la consejera de Educación y Cultura, fueron detenidas y puestas en libertad con cargos en el ámbito de la operación policial Emcivesa (Empresa Municipal de Vivienda), en la que se investigan posibles ilegalidades en la adjudicación de vivienda pública y que surgió a raíz de la denuncia interpuesta por el propio Gobierno de la Ciudad. Ambas consejeras presentaron la dimisión de sus cargos, tanto del puesto en el Gobierno como del escaño de la Asamblea, dimisión que fue aceptada por el Presidente de la Ciudad solo en un segundo momento ya que la primera reacción fue no aceptarla.

Melilla

En el ámbito normativo cabe reseñar la aprobación del el nuevo Reglamento de Régimen Interno de los Servicios Sociales (Decreto n.º 92 de fecha 16 de junio de 2017, BOME n.º 5.455). Recogiendo los derechos y deberes de los usuarios y de los empleados públicos para mejorar la transparencia de los servicios administrativos, en particular, en el presente caso, sobre requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales, que permiten una mayor participación ciudadana en la gestión de los servicios sociales.

Se ha aprobado asimismo el nuevo Reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales (BOME núm. 5.489, de 24 de octubre de 2017), que tiene como objetivo adaptar la normativa anterior a la situación social actual, tras 15 años de la aprobación del reglamento vigente hasta ahora, que data de 2002. Como afirma la Exposición de Motivos se ha producido un incesante aumento de las demandas de prestaciones por carencias de recursos económicos para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos; dado el paralelismo con el incremento de personas en situación de paro laboral, así como el elevado porcentaje de melillenses que ya no disponen de ningún tipo de subsidio y/o prestación, o éstos son manifiestamente insuficientes para afrontar su necesidades. En particular, la Ciudad Autónoma de Melilla ha pretendido con el nuevo Reglamento habilitar nuevos itinerarios de inserción laboral, tales como el aprendizaje de los beneficiarios a través de administraciones, ONG y empresas, para que los usuarios amplíen competencias profesionales y para que las ayudas sociales reviertan en el fomento del comercio local. Se ha pretendido también corregir determinadas situaciones producidas con el disfrute del IMI (Ingreso Melillense de Integración), ya que se han detectado casos de familias en Melilla que llevan 20 años percibiendo esta ayuda del IMI, una situación que ha ido pasando de padres a hijos e incluso nietos, ya que desde su creación, el IMI se puede solicitar durante un año, prorrogable por otro, y tras de un tercero sin disfrutar esta prestación, las familias vuelven a solicitarlo durante otro ciclo, de manera que algunas familias han acumulado dos décadas viviendo de esta ayuda de la Ciudad Autónoma.

En lo que se refiere al Medioambiente, el Boletín Oficial de la Ciudad (BOME núm. 5.416, de 10 de febrero de 2017) publicaba un nuevo procedimiento para el traslado de residuos dentro de la Ciudad con el fin de adaptar la norma local a las exigencias del Reglamento europeo, artículo 33 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos. Tal y como recoge en la descripción de este nuevo procedimiento, el régimen aplicable al movimiento de los residuos en el interior de la ciudad, incluirá la exigencia de un documento de identificación que acompañe a estos residuos, un contrato de tratamiento de los mismos, así como una notificación previa en los supuestos que recoge el real decreto correspondiente (Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo), entre los que se incluyen, los desplazamientos de residuos peligrosos o aquellos destinados a su eliminación.

Entre los nuevos Reglamentos aprobados durante 2017 figura también la aprobación definitiva mediante Decreto n.º 97 de fecha 29 de junio de 2017, del Reglamento Regulador de la Oficina de Objetos Perdidos de la Ciudad de Melilla o la aprobación definitiva Reglamento de uso de instalaciones deportivas y otros servicios análogos mediante Decreto n.º 70 de fecha 4 de mayo de 2017.

Al igual que Ceuta, el Gobierno de Melilla está a favor de entrar en la Unión Aduanera, siempre que su régimen fiscal no sufra menoscabo alguno. Diversos estudios propugnan una integración aduanera (con el mantenimiento de una serie de condiciones especiales), ya que en la Unión Europea, los espacios fiscal y aduanero no tienen por qué coincidir. El debate se ha intensificado en este año por el desarrollo del Rif y la llegada de productos manufacturados más baratos a los puertos marroquíes, lo cual está afectando el tránsito de mercancías, limitando de este modo la capacidad recaudatoria de la Ciudad Autónoma.

La entrada de Melilla en la Unión aduanera traería consigo la eliminación de los impedimentos de la aduana, prácticamente eliminando el control sobre la mercancía y la reducción tanto de los costes (impuestos de importación-exportación) como de los tiempos de envío. En la actualidad los beneficios del mantenimiento del actual estatus aduanero excepcional son menores que los costes. La entrada en el régimen aduanero iría acompañada de tres medidas: i) Aplicación de los controles aduaneros de la UE en la entrada de mercancías, lo que no implicaría efecto alguno en el comercio atípico, dado que los controles de salida seguirían dependiendo de la aduana marroquí. ii) implantación de la figura del “Operador Económico Autorizado” (OEA), creada por la Unión Europea para las empresas de confianza que obtendrían un certificado de “OEA”, que implicaría ventajas como menos y más ágiles controles de aduana para importar bienes, conexión directa de la aduana con los registros informáticos de la empresa, realización de controles en recinto a parte o prioridad de paso, además de beneficios económicos; iii) conversión del puerto en un “Puerto Franco Comunitario”.

Problemática similar a la ceutí es la que genera la situación de los menores extranjeros no acompañados (MENA) en Melilla, que se ha agravado este año. A este respecto, la Asamblea ha creado una Comisión Especial de Menores, solicitada por el grupo de Ciudadanos (Cs) en diciembre de 2016. En efecto, 300 de

estos menores eran susceptibles de ser repatriados a Marruecos, pues entraron a Melilla con su documento de identidad marroquí, por lo que conociéndose su filiación, podrían ser devueltos a las autoridades del país vecino.

Ante la posibilidad de la salida del sistema de transporte urbano a concurso público, el gobierno decidía no seguir adelante con su iniciativa de municipalizar el servicio de transporte público por la inversión necesaria para adquirir autobuses nuevos, que sin embargo no se puede abordar con la recaudación proveniente del billeteaje y la subvención de la ciudad autónoma por ser insuficientes para cubrir los gastos.

Una de las grandes novedades en materia de transporte este año 2017 se ha producido en el transporte aéreo y marítimo de mercancías entre Ceuta y Melilla con la península y los países de la Unión Europea, ya que se beneficiará de una bonificación de hasta el 50% de los costes subvencionables, tras aceptar el Gobierno una enmienda transaccional a la disposición adicional a la Ley de Presupuestos Generales de 2017 que detalla las subvenciones al transporte marítimo y aéreo con la Península para los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, culminando así una vieja aspiración que ambas Ciudades venían reclamado desde hace mucho tiempo en la reforma del Régimen Económico y Fiscal (REF) y cuyo impacto económico se ha valorado en varios millones de euros. La bonificación afecta a todo trayecto directo, considerando aquel que transcurre sin escalas intermedias, o con éstas pero siempre que no superen las 12 horas de duración, salvo que vengan impuestas por necesidades técnicas del servicio o “por razones de fuerza mayor”. Así pues, se bonificará el transporte de toda mercancía que entre o salga de Ceuta y Melilla en barco o en avión, mientras que en Canarias, donde ya se aplicaba una bonificación del 50% que ahora subirá al 100%, es únicamente para productos originarios, fundamentalmente agrarios. Esta diferencia se debe a que Ceuta y Melilla carecen de productos originarios y el sector comercio es su industria, por lo que la bonificación del 50% para el transporte de mercancías es “una cosa muy positiva para la economía de la ciudad”. La bonificación de las mercancías, además, especialmente beneficioso en una época como la actual, en la que se acercan “grandes obras públicas”, como la construcción del Hospital Universitario, la ampliación del puerto comercial y nuevos centros educativos, cuyas materias primas procedentes de Europa también verán bonificadas su transporte hasta Melilla.

En materia de vivienda, el Gobierno melillense ha procedido a la prórroga del Plan de Vivienda 2012-2016, al suscribir con el Ministro de Fomento el Plan Estatal de fomento al alquiler de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana, que aporta 346.580 euros. La Ciudad Autónoma aporta a este Plan 1,5 millones de euros, del que un millón ha sido destinado a la convocatoria de ayudas al alquiler, que cubre las solicitudes del último semestre de 2016 y el primero de 2017. Otros 210.000 euros del Gobierno melillense se destinaban al Plan Estatal de subvención al alquiler. 300.000 euros restantes de la Ciudad Autónoma se dedicarán a “rehabilitaciones especiales.

En el ámbito de la cooperación institucional, la Ciudad Autónoma de Melilla ha estado representada por el director general de Fondos Europeos de la Ciudad Autónoma, en la Asamblea General de la Comisión Intermediterránea (CIM)

de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), celebrada en Nápoles. La Comisión Intermediterránea se compone de 44 regiones de 10 países europeos, a la que se incluyen en calidad de asociadas dos organizaciones internacionales: la Unión por el Mediterráneo y la Asamblea Regional y Local Mediterránea (ARLEM).

Entre los cambios que se han registrado en la composición del Gobierno, el más destacado es el provocado por la destitución del director general de Presidencia de Melilla, en el Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2017 (BOME nº 5.465 de 1 de agosto de 2017), al cesar la confianza en la persona que ocupaba el puesto. Aunque se trata de un puesto de confianza, se ocupa por concurso de méritos. Asimismo se ha nombrado una nueva Directora General de Gestión Tributaria (BOME nº 5.495, de 14 de noviembre de 2017), y se ha cesado a la Directora General del Menor y la Familia (BOME nº 5.466, de 4 de agosto de 2017).

Los senadores de Ceuta y Melilla mantenían un encuentro conjunto con la dirección del Grupo Popular en el Senado, con la que han explorado las posibilidades para la constitución de un Grupo Territorial conjunto de ambas Ciudades, para la defensa de los intereses específicos de las mismas. Para ello sería necesario proceder a una modificación del Reglamento del Senado, que en la actualidad exige al menos tres senadores de un mismo territorio para constituir Grupo Territorial (art. 32.2 RS).

Otra de las “minicumbres” entre los Ejecutivos de ambas Ciudades Autónomas ha estado dedicada a abordar situación fronteriza abordada por el vicepresidente primero y el consejero de Coordinación y Medio Ambiente del Gobierno de Melilla, con el consejero de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Asamblea de Ceuta. Melilla por disponer de tres pasos fronterizos frente al único que hay en Ceuta, de manera que la capacidad que ésta última tiene “de digerir el tránsito fronterizo es más delicada”. En este ámbito, el Gobierno de Melilla, aun no recayendo estrictamente en sus competencias, aboga por especializar los pasos fronterizos que conectan la ciudad con el entorno marroquí y dejar el más importante, el de Beni-Enzar, libre del comercio atípico, puesto que en la actualidad está al borde de un colapso absoluto. La liberación del paso de Beni-Enzar del tránsito de porteadores y de vehículos dedicados a pasar mercancías desde Melilla hacia Marruecos permitiría dedicarlo a las personas que crucen en régimen de viajeros. El Gobierno central, a través de la Delegación del Gobierno ha adoptado algunas medidas en relación al paso fronterizo, entre ellas la reducción de las horas dedicadas al tránsito comercial en el paso, limitándolo de 7.00 a 11.00 horas, lo cual provocó numerosas quejas de los porteadores y de los comerciantes fronterizos de Melilla, además de una huelga por parte de la asociación Acsemel. El modelo de gestión de la frontera propuesto por el Gobierno de Melilla va a ser tenido en cuenta por el de Ceuta para imitarlo.