

VII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Dos notas han marcado la actividad de las ciudades autónomas durante el año 1997, más allá de los asuntos específicos de cada una de ellas, significativos en el caso de Melilla. Por un lado, la incidencia de la STC 61/1997; por otro, la nueva regulación del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación (IPSI), incluido en la ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 1997.

En el primer sentido, son bien conocidas las consecuencias de la interpretación del criterio de la supletoriedad efectuada en la citada sentencia. Si la supletoriedad no es un título competencial que habilite la regulación estatal de una materia sobre la que no tiene competencia en orden a su «aplicación supletoria», en su vertiente negativa, tampoco le permite derogar su propio Derecho. En consecuencia, queda petrificado el derecho estatal urbanístico existente antes del nacimiento de las Comunidades Autónomas y de la asunción de la competencia en esa materia. A partir de ese momento, son las Comunidades Autónomas las que deben desarrollarla legislativamente. Sin embargo, ¿qué ocurre con las ciudades autónomas, que carecen de potestad legislativa y no pueden elaborar normas que sustituyan a las expulsadas del ordenamiento o al derecho preestatutario considerado vigente?, ¿están obligadas a aplicar indefinidamente un derecho desfasado y en muchos casos preconstitucional, disperso en distintas normas aparecidas en épocas diversas? Parece claro que el Tribunal Constitucional ha olvidado la peculiar situación de Ceuta y Melilla. En las Comunidades Autónomas, el *desconcierto normativo* originado por esta sentencia es transitorio, en tanto sea aprobada la ley autonómica si ésta no existía. Sin embargo, en las ciudades autónomas es definitivo al no poder aprobarse dicha ley. Además, tampoco es posible el desarrollo reglamentario puesto que los Estatutos impelen una ley «general del Estado» que lo prevea y ésta sería inconstitucional al tratarse de materias de competencia autonómica, vedadas al legislador estatal, salvo que se promulgue para estos casos singulares. Resulta necesaria, cuando menos, una refundición de la normativa vigente, actualmente dispersa, que regule de manera coherente esta materia para su aplicación a ambas ciudades. Cualquiera de estas soluciones legislativas supone una buena oportunidad para habilitar el «ejercicio de la potestad normativa reglamentaria», previsión estatutaria todavía inédita y que se menciona precisamente en los decretos de trasposos que afectan a la materia urbanismo.

Respecto al segundo aspecto destacado al inicio, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden social, se ocupa, en su artículo 68, del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación

en las ciudades de Ceuta y Melilla (IPSI). Las novedades introducidas en relación al anterior arbitrio son sustantivas; trascienden a la mera denominación y a la incorporación de las importaciones. Las ordenanzas fiscales, que las ciudades aprobarán en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, podrán fijar los tipos de gravamen, aunque la ley establece el mínimo y el máximo (art. 68, dos, modificación de la Ley 8/1991, de 25 de marzo, art. 18). El máximo será revisable cada año en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, «a petición razonada de los respectivos Consejos de Gobierno» (art. 68, seis). No obstante, lo más significativo es la posibilidad de establecer gravámenes complementarios sobre el tabaco y sobre carburantes y combustibles petrolíferos (art. 68 dos, artículo 18 b). No estamos ante el ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el Estatuto sino ante competencias derivadas de su condición de municipio. De ahí la denominación de ordenanzas y su sujeción a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Por ello, es sorprendente la inclusión en estos tributos de carácter municipal de gravámenes complementarios así como las continuas referencias y remisiones a la ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido. Puesto que la actividad productiva e importadora de estas ciudades es muy limitada y se aplicará básicamente a los servicios, nos encontramos ante una especie de IVA municipal. En este sentido, la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 1998 (Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) que introduce algunas novedades en la regulación del impuesto, aunque menos de las esperadas, señala en su Exposición de Motivos que «tienen por causa la adaptación de esta norma a las últimas modificaciones introducidas en el Impuesto sobre el Valor Añadido». Lo cierto es que en su primer año de funcionamiento, la aplicación de la nueva regulación impositiva ha supuesto un fuerte incremento en el rendimiento presupuestado, destacando la incidencia de los gravámenes complementarios y de los servicios. El resultado es la configuración de un régimen económico fiscal peculiar, con elementos propios de la legislación hacendística local y otros derivados del sistema de financiación autonómica. La adición de ambos ha producido un régimen fiscal favorable que aún no satisface, empero, las pretensiones de los representantes políticos.

Finalmente, es destacable la incorporación de ambas ciudades a las distintas conferencias sectoriales a medida que asumen competencias sobre las materias que constituyen su objeto. Especial importancia política y repercusión en la opinión pública ha tenido su asistencia al Consejo de Política Fiscal y Financiera (LO 3/1996, de 27 de diciembre, que modifica la LO 3/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas) y a la Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Europea, prevista en la Ley 2/1997, de 13 de marzo.

CEUTA

Actividad política

En el último año Ceuta ha vivido un periodo de estabilidad, desconocido en su historia política reciente. En las elecciones locales del 28 de mayo de 1995, convocadas en Ceuta, como en Melilla, tras la entrada en vigor de los Estatutos,

para elegir a los miembros de la Asamblea de la Ciudad, se repitió la fragmentación característica de una ciudad en la que abundan los partidos localistas, fruto en algunos casos de escisiones de partidos de ámbito estatal. De los 25 representantes electos que componen la primera Asamblea de la Ciudad, 9 pertenecían al Partido Popular; 6 a Progreso y Futuro de Ceuta (PFC), que tiene origen en una agrupación electoral formada por miembros escindidos del PSOE; 4 a Ceuta Unida (CEU), partido localista con implantación entre los comerciantes de la ciudad y de presencia habitual en las anteriores corporaciones; 3 al PSOE; 2 al Partido Socialista del Pueblo de Ceuta (PSPC), con origen también en una escisión del PSOE; y, finalmente, 1 al Partido Democrático y Social de Ceuta (PDSC), que representa los intereses de la población de origen árabe.

Estos resultados electorales permitieron repetir el acuerdo de Gobierno mantenido durante la anterior legislatura entre PFC, PSOE y CEU, puesto que sumaban 13 representantes, justo la mayoría absoluta de la Asamblea. Fue elegido Presidente el cabeza de la lista electoral de Progreso y Futuro de Ceuta, Basilio Fernández López. Sin embargo, este acuerdo tripartito no logra consolidarse en el tiempo. Muy pronto, en el debate de los presupuestos para 1996, una diputada del grupo del Presidente vota en contra y pasa al grupo mixto. Los presupuestos son, por ello, rechazados en la Asamblea. A resultas de esa crisis, el equipo de gobierno queda en minoría y la gobernabilidad se hace difícil, con unos presupuestos prorrogados y un importante déficit económico. En esta situación, el Presidente dimite en julio de 1996. A la sesión convocada para elegir el nuevo se llega sin acuerdo entre los partidos. Cada grupo apoya a su cabeza de lista y al no obtener ninguno la mayoría absoluta, queda designado Presidente el del Partido Popular, que obtuvo el mayor número de votos en las elecciones, según dispone el art. 15 EACe. Se forma un Consejo de Gobierno homogéneo, presidido por Jesús Cayetano Fortes Ramos, con el único apoyo externo del diputado del Partido Democrático Social de Ceuta, que no ocupó una Consejería sino la Viceconsejería de Patrimonio y Contratación. No obstante, pocos meses después, en octubre de 1996, se firma un pacto de legislatura entre el Partido Popular y Progreso y Futuro de Ceuta, por el que miembros de este grupo se integran en el Consejo de Gobierno. Ese acuerdo ha permitido una inusitada estabilidad política, rayana en la atonía, durante el año 1997. Las actuaciones del Consejo de Gobierno han sido apoyadas en la Asamblea por quince de sus miembros (9 del PP, 5 de PFC y 1 de PDSC) más, ocasionalmente, la componente del grupo mixto que provocó la anterior crisis de gobierno. La oposición esta formada únicamente por los 4 representantes de Ceuta Unida, grupo que en el pasado aglutinó los intereses localistas pero en cuyo prestigio han hecho mella algunos episodios de corrupción; los 3 representantes del PSOE, que intenta recuperarse del fuerte descalabro electoral sufrido en 1995, y los 2 diputados del PSPC, grupo que parece estancado en esos representantes.

Las líneas motrices de la actuación del Consejo de Gobierno en el último año han sido la potenciación del desarrollo turístico, la colaboración con Andalucía, la proyección europea de la ciudad, con la ayuda de los fondos FEDER, gestionados por la sociedad municipal de fomento PROCESA y el proceso de conversión de los cuerpos nacionales en funcionarios de la ciudad autónoma, con el objetivo de formar una auténtica administración autonómica.

Finalmente, es reseñable la constitución de una sección de la Audiencia Provincial de Cádiz en la ciudad, inaugurada por la Ministra de Justicia en el mes de diciembre. La Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, prevé la integración de la ciudad de Ceuta en la demarcación judicial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 2.5) y, concretamente, en la circunscripción territorial de la Audiencia Provincial de Cádiz (art. 3.3).

Actividad normativa

Durante el año 1997, la Asamblea de la Ciudad no ha ejercido en ninguna ocasión la potestad normativa que le atribuye el Estatuto ni para aprobar reglamentos de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno ni, apoderada por la legislación general del Estado, en ejercicio de sus competencias. El Reglamento de la Asamblea fue publicado en el Boletín Oficial de la ciudad el 30 de enero de 1996. En este momento se intentan consensuar entre las diversas fuerzas políticas los borradores de los reglamentos de la Asamblea, de la Presidencia y del Consejo de Gobierno, así como un reglamento de la Función Pública. La previsión política es que lleguen a la Asamblea en los primeros meses de 1998. Ya daremos detallada cuenta de ellos en el *Informe* del año próximo. La finalidad de esta vasta regulación organizativa es institucionalizar el sistema de autogobierno, separando en lo posible su actuación como municipio y ciudad autónoma en el ejercicio de las competencias, en la organización y funcionamiento de las instituciones y en la propia adscripción de los funcionarios.

La actividad normativa más destacable ha sido realizada como municipio. Nos referimos a la aprobación de la ordenanza fiscal reguladora del IPSI. Fue acordada definitivamente por la Asamblea de la ciudad el 27 de junio y publicada en el Boletín Oficial (BOCCE.) el 30 de junio. Durante este mismo año ha sido objeto de modificación por Acuerdo de 18 de noviembre (BOCCE, de 19 de noviembre). En ella se establecen tipos impositivos reducidos, el 4% para las prestaciones de servicios profesionales, el 2% para el arrendamiento de bienes inmuebles o el 1% para los restaurantes de un tenedor, bares y cafeterías o para el consumo de energía eléctrica, por poner algunos ejemplos. Significa, en todo caso, un incremento impositivo respecto a la situación anterior. Para la ciudad ha supuesto un fuerte incremento de sus ingresos, gracias, sobre todo, a los gravámenes complementarios sobre el tabaco y los carburantes.

Traspaso de competencias

La inestabilidad política durante los años 1995 y 1996 ha retrasado el proceso de traspaso de competencias. El Real Decreto 1411/1995, de 4 de agosto, determinó las normas y el procedimiento a que debía ajustarse el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la ciudad de Ceuta pero el primer paquete fue publicado en el BOE en los últimos días de 1996 y en el Boletín Oficial del Ciudad el 15 de enero de 1997.

Las transferencias de funciones y servicios incluidas en los Reales Decretos 2493 a 2507/1996, de 5 de diciembre, versan sobre distintas materias en las que la

ciudad autónoma ha asumido competencias. Pueden distinguirse dos bloques bien diferenciados. Los cinco primeros contienen significativas transferencias de bienes y personal adscrito, aunque la reducida extensión de la ciudad limita su importancia cuantitativa. La carga financiera alcanza una cifra superior a los 250 millones. Se asumen funciones de administración y gestión sobre montes (RD 2493/1996), carreteras (RD 2496/1996) y numerosas edificaciones (RD 2497/1996). Además, se traspasan facultades relacionadas con la protección del medio ambiente, en concreto potestades de vigilancia, inspección y sanción (RD 2494/1996) y en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con una mención expresa a las funciones de «orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado», a la que hemos hecho referencia en las líneas introductorias (RD 2495/1996).

Los restantes apenas suponen traslado de bienes, salvo algún inmueble en los casos de turismo, industria o agricultura, ni tienen adscrito personal, con las mismas excepciones, por lo que su costo es bastante reducido. Se refieren a funciones de autorización, concesión, inspección, vigilancia y control en relación a las materias de radiodifusión (RD 2498/1996); turismo, con incidencia sobre la actividad de las agencias de viajes o la ordenación profesional del sector (RD 2499/1996); comercio interior y ferias interiores (RD 2500/1996); instalaciones radioactivas y aparatos de rayos X (RD 2501/1996); industria y energía, el más cuantioso por el personal anejo, al asumir las funciones que ejercía el Ministerio de Industria y Energía, con la salvedad de la fabricación de armas y explosivos (RD 2502/1996); acuicultura y marisqueo (RD 2503/1996); agricultura y ganadería (RD 2504/1996); actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RD 2505/1996); espectáculos públicos (RD 2506/1996) o casinos, juegos y apuestas, con la previsión de la colaboración del Ministerio del Interior en las actividades de inspección y vigilancia (RD 2507/1996).

Hasta la actualidad, la ciudad autónoma se ha incorporado a pocas conferencias sectoriales, en correspondencia con su nivel competencial. Así, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente asiste a la de Vivienda y a la de Medio Ambiente; la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a la Conferencia Sectorial de Sanidad y a la del Plan Nacional sobre Drogas; la Consejería de Educación y Cultura a la Conferencia Sectorial de Cultura; la Consejería de Obras Públicas al Consejo Asesor de Telecomunicaciones y la Consejería de Economía y Hacienda al Consejo General de Política Fiscal y Financiera y a la Conferencia para Asuntos con las Comunidades Europeas. En su reunión de 9 de diciembre, el Consejo de Gobierno ha acordado acudir a las Conferencias Sectoriales en las que no está presente y ejerce o ejercerá próximamente competencias sobre su objeto.

Convenios de colaboración y cooperación

La Disposición Adicional Quinta del Estatuto señala que la ciudad podrá establecer relaciones de especial colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la ciudad de Melilla. Durante 1997 se ha establecido el marco para hacer efectiva esta colaboración con Andalucía. En una visita oficial del Presidente Chaves a Ceuta, su lugar de nacimiento, firmó solemnemente junto al

Presidente Fortes un convenio de colaboración que, posteriormente, fue aprobado por la Asamblea de la ciudad el 15 de septiembre. No tiene un contenido concreto sino que es una declaración de intenciones en la que ambas partes acuerdan suscribir convenios para hacer efectiva la colaboración en la realización de actividades económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias y deportivas. Se crea una comisión paritaria encargada del seguimiento de su ejecución y la resolución de las dudas interpretativas que puedan surgir. Existe el marco programático en el que concretar actividades de mutua colaboración en las áreas mencionadas. Habrá que esperar para comprobar su desarrollo efectivo en los años venideros pero su celebración tiene gran importancia puesto que, por un lado, ayuda a superar la sensación de aislamiento de estos territorios situados en el norte de África y, por otra, restaura formalmente las relaciones con Andalucía, deterioradas por la negativa andaluza a incorporar a estas ciudades en el momento de su formación como Comunidad Autónoma.

Entre los convenios de colaboración con la administración del Estado destaca el firmado con el INAP, que entró en vigor en los últimos días de 1996. Su objetivo es habilitar un cauce permanente de colaboración en el proceso de creación de una administración propia de la ciudad autónoma, una de las principales preocupaciones de los representantes políticos de la ciudad. También a finales de 1996 entró en vigor el convenio de colaboración con el Ministerio del Interior en materia de juego, previsto en el traspaso de esta materia para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado continúen participando en las actividades de inspección y vigilancia. Además, ha suscrito un convenio con el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial para la informatización de los órganos de administración de justicia sitos en Ceuta. Lo reseñable es que se realiza en virtud de la facultad que atribuye el art. 28 de la Ley 7/1988, reguladora de las Bases de Régimen Local a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones, esto es, actúa como municipio y no como ciudad autónoma. También ha suscrito un convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo con el objeto de desarrollar actividades en la prevención del sida mediante la implantación de un programa de intercambio de jeringuillas.

Conflictividad constitucional

El Tribunal Constitucional ha conocido durante este año una de las clásicas reivindicaciones políticas de las ciudades autónomas no recogida en los Estatutos y trasladada ahora al cauce jurídico-constitucional: la constitución de un Tribunal Superior de Justicia propio.

El juzgado de lo penal número 2 de Ceuta dictó un Auto, con fecha 10 de octubre de 1996, en el que interpone una cuestión de inconstitucionalidad contra la competencia de la Audiencia Provincial de Cádiz y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para conocer de los asuntos procedentes de la ciudad. Ante la remisión de unas actuaciones a la Audiencia Provincial de Cádiz, la representación procesal de una de las partes impugna la providencia de remisión por la incompetencia del órgano judicial receptor para conocer del asunto y soli-

cita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, a lo que accede el órgano judicial.

Hubiera sido una buena oportunidad para que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la naturaleza jurídica de las ciudades autónomas. Sin embargo, no ha tenido oportunidad para ello puesto que el precepto constitucional que se presenta como hipotéticamente vulnerado es el 141.1 CE, en el entendimiento de que las normas procesales precitadas suponían una alteración de los límites de la provincia en cuanto demarcación judicial, que sólo podría hacerse por ley orgánica.

El Tribunal Constitucional constriñe su análisis al art. 3.3 de la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial que se refiere a la competencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, pues solo éste y no el que establece la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resulta aplicable al caso y de su validez depende la resolución del recurso. En cualquier caso, en el Auto 104/1997, de 8 de abril, inadmite la cuestión de inconstitucionalidad al entender que la vinculación de los jueces de Ceuta a la Audiencia Provincial de Cádiz no modifica el espacio geográfico de esta provincia sino que simplemente da una solución funcional a un problema de organización judicial, prevista expresamente por el legislador. Además destaca, en una doctrina que trasciende a la cuestión de las ciudades autónomas para afectar al funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, que «los jueces y tribunales quedan extramuros de las Comunidades Autónomas» puesto que «su organización y funcionamiento ha de responder al principio de unidad jurisdiccional». En este sentido, la relación de los órganos jurisdiccionales con la Comunidad Autónoma es territorial, no orgánica. Las competencias de los órganos jurisdiccionales continúan siendo competencias del Poder Judicial, único existente en el Estado.

MELILLA

Actividad política

A diferencia de Ceuta, Melilla ha padecido durante 1997 una notable convulsión política. Un año inicialmente festivo por la celebración del quinto centenario de la incorporación de la ciudad al Reino de Castilla se ha visto empañado por distintas acontecimientos que han afectado tanto a la actividad política como a la vida cotidiana. La actividad política ha quedado completamente mediatizada por una moción de censura, abortada abruptamente mediante una argucia jurídica que los tribunales han considerada contraria a Derecho, y que ha dividido radicalmente la ciudad entre favorables y contrarios al equipo de gobierno. La vida cotidiana quedó sacudida y horrorizada el 17 de noviembre por la rotura de un depósito de agua que provocó la muerte de once personas, de distintas religiones y culturas, y daños valorados en 2.000 millones de pesetas. Los tribunales intentan en estos momentos determinar los responsables de la negligencia que causó el accidente aunque en un plano político parece improbable que devengue alguna responsabilidad.

Las elecciones de 28 de mayo de 1995 supusieron un gran triunfo del Partido

Popular. Obtuvo 14 de los 25 diputados de la Asamblea. El PSOE consiguió 5, aunque uno ha abandonado el grupo, pasando al mixto; 4 correspondieron a Coalición por Melilla (CpM), coalición electoral de dos partidos formados por musulmanes: el Partido Hispano-Bereber y el Partido Trabajo y Progreso. Esta unificación electoral de los melillenses de origen árabe, aproximadamente un tercio de la población de derecho, tuvo una gran incidencia en la campaña electoral en la que se apeló profusamente al «peligro moro». Finalmente los dos diputados restantes correspondieron a la Unión del Pueblo de Melilla (UPM), partido localista de ideología conservadora. Con estos resultados, la legislatura se vislumbraba tranquila para el Presidente de la ciudad, Ignacio Velázquez (PP). Sin embargo, en el mes de febrero, dos diputados del Partido Popular, Palacios y Tahar, abandonan su grupo, pasan al mixto y suscriben, junto al resto de la oposición una moción de censura, al amparo del art. 19.2 del Estatuto de Autonomía, que se remite al art. 197 de la LOREG (moción de censura en las corporaciones municipales). El diputado Enrique Palacios Hernández, en ese momento del grupo mixto, es el candidato propuesto como Presidente. Las razones invocadas para exigir la responsabilidad política fueron el endeudamiento de la ciudad, el despilfarro económico, el incremento impositivo, el malestar ciudadano ocasionado por distintas actuaciones del Consejo de Gobierno y el talante antidemocrático en su relación con la oposición. El Pleno para debatir la moción de censura fue convocado para el 1 de marzo. El candidato a Presidente expone tanto las razones de su abandono del grupo popular, sintetizables en el incumplimiento del programa electoral con el que concurrió a las elecciones, como su programa de gobierno. Velázquez, el Presidente censurado, responde a la intervención del candidato con una alegación jurídica, más que política, centrándose en la falta de motivación de la moción, lo que supondría, en su criterio, la vulneración de la «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» del art. 9.3 de la Constitución, al no existir una «justa causa» para presentarla. Si no existe «justa causa» para exigir la responsabilidad política al Presidente nos hallamos, entiendo éste, ante meros intereses personales que conculcan la expresión de la voluntad popular.

Concluida esta intervención se somete a votación la moción, haciendo un llamamiento personalizado a los diputados, por orden alfabético. Cuando corresponde votar al diputado Palacios, la Vicepresidente de la Asamblea, que ocupaba accidentalmente la Presidencia por la concurrencia de cargos en el de la ciudad (art. 9.1 EAMe), interrumpe la votación y entrega al Sr. Secretario un Decreto del Presidente, no incluido en el expediente de la moción y desconocido para las demás interesados, para que proceda a su lectura. En el Decreto se ordena la abstención de Palacios alegando que de sus manifestaciones públicas resulta evidente que ha suscrito la moción llevado por el «interés particular, directo e ilegítimo» de ocupar el cargo de Presidente y no por el «político o general». Ese interés en el resultado de la votación, prosigue el inopinado Decreto, «lo inhabilita para decidir con su voto una moción de censura», en aplicación de lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/92. Tras la lógica algarada entre el público asistente, continúa la votación con los restantes diputados. Concluida la accidentada votación y en medio de un escándalo generalizado, la Presidenta de la Sesión señala que no ha obtenido la mayoría absoluta y levanta la sesión. Los diputados del PP abandonan el Pleno pero los restantes permanecen reunidos, hacen llamar al

secretario y es convocado para votar el diputado Palacios. A continuación, presta juramento como Presidente de la ciudad. Sin embargo, no se produce el nombramiento regio.

El diputado al que se le impidió participar en la votación presenta un recurso contencioso-administrativo por la vía de la Ley 62/78, contra el Decreto que ordenó su abstención, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Este Tribunal se ha pronunciado sobre el asunto en sentencia de 18 de diciembre. Estima el recurso, declara nulo el Decreto de la Presidencia y su incorporación a la sesión por vulnerar el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos del demandante (art. 23.2 CE) y ordena que se convoque la continuación de la sesión de la moción de censura a los solos efectos de que emita su voto el demandante y, a la vista del sentido de su voto y de los ya emitidos válidamente por los restantes diputados locales se proclame el resultado de la votación, con las consecuencias jurídicas que procedan que son, en este caso, investir a este diputado de la confianza de la Asamblea para su nombramiento como Presidente de la ciudad. El Tribunal, haciendo una permanente equiparación entre los órganos de autogobierno de una ciudad autónoma con los de las Comunidades Autónomas, entiende que las causas de abstención de un diputado son las que se establezcan en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Asamblea de la Ciudad y no en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común, que ni siquiera será de aplicación con carácter supletorio pues el propio Reglamento prevé un procedimiento de autointegración (art. 26). Las normas dictadas por el Presidente de la Asamblea tienen el límite del propio reglamento autoorganizativo de la institución. En este sentido, el Decreto recurrido no traspasó dicho límite puesto que el Reglamento de la Asamblea no regula la recusación de uno de sus miembros por incurrir en una causa de abstención del art. 28 de la Ley 30/1992. Ocurre en este caso que, al margen de las dudas que, juiciosa aunque cautelosamente, tiene el Tribunal sobre la aplicación al supuesto de normas previstas para regular relaciones estrictamente administrativas, un Decreto de este tipo debe seguir en su tramitación el procedimiento formalmente establecido, esto es, debe contar con el parecer favorable de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La absoluta ausencia de requisitos procedimentales vicia el Decreto y, por ello, debe declararse su nulidad. Por otro lado, en relación a la inexistencia de «justa causa» para presentar la moción, apuntada por el Presidente censurado en su discurso y recogida en el Decreto, también es rechazada por el Tribunal pues la moción cumple con los requisitos formales previstos en el Estatuto y en la LOREG, al incluirse un candidato, una exposición de los motivos políticos que han determinado su presentación, un programa de gobierno y sólo a la Asamblea de la ciudad corresponde su valoración, por la naturaleza eminentemente política del acto como control democrático que pretende sustituir un equipo de gobierno que ha quedado en minoría por una nueva mayoría.

Tras el nítido pronunciamiento judicial, la consecuencia lógica habría de ser el nombramiento regio del diputado Palacios como Presidente de la ciudad tras la ejecución de la sentencia. No obstante, la situación no se ha desenmarañado, sino todo lo contrario. El Presidente Velázquez ha interpuesto un recurso de casación ante el Tribunal Supremo y solicitó al Tribunal Superior de

Justicia que no se ejecutara la sentencia hasta su resolución por el perjuicio irreparable que pudiera irrogársele. Aunque la pretensión ha sido rechazada, la ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia tampoco pacificará la vida política melillense. Tras la renuncia a su escaño de uno de los diputados que abandonaron el grupo popular, con los avatares que exponemos a continuación, y su sustitución por el siguiente en la lista del partido, este grupo sigue teniendo la mayoría absoluta en la Asamblea. Por ello, el nuevo Presidente se encontrará en minoría, en una situación de ingobernabilidad.

La moción de censura ha eclipsado cualquier otra actividad política puesto que más allá de su insospechado desarrollo y del proceso judicial posterior, ha tenido oscuros epígonos de carácter más criminal que político. El 25 de abril uno de los diputados que había posibilitado la moción renuncia a su escaño ante un notario de Canarias, donde se había instalado tras abandonar Melilla. Ante la sospecha de que se había producido la compra del escaño, los hechos son puestos en conocimiento del destacamento de la fiscalía de la Audiencia Provincial de Málaga en Melilla. La situación se ha complicado con la declaración del ex-diputado en cuestión, que ha confesado haber cobrado dinero por la renuncia, hechos que han motivado la tramitación de un procedimiento por la Ley del Jurado en el que el Ministerio Fiscal solicita la imputación por un presunto delito de cohecho del Presidente de la ciudad y del Consejero de Economía y Hacienda, entre otras personas.

Todo esto ha ocurrido, como se señalaba al inicio, en un año en el que Melilla celebraba el quinto centenario de su incorporación al Reino de Castilla. Con ese motivo se han realizado en los últimos años importantes inversiones en infraestructuras, con especial empeño por la rehabilitación de la parte antigua de la ciudad (Melilla la vieja).

Los actos conmemorativos, que tuvieron su punto culminante el 17 de septiembre, han estado marcados, más allá de la moción de censura, por dos hechos, sin duda imbricados. Por un lado, las reticencias de Marruecos ante las celebraciones, con una presión constante de la prensa de aquel país. Por otro lado, la notoria ausencia de altas personalidades del Estado. Ni el Presidente del Gobierno, ni el Rey han acudido a Melilla para participar en los actos programados. La representación institucional fue ostentada por el Ministro de Administraciones Públicas. Este hecho ha acrecentado la arraigada sensación de orfandad de los melillenses, no compensada por la breve visita que con motivo de una ceremonia religiosa ecuménica en recuerdo de los muertos en la riada efectuaron la infanta Cristina y el Vicepresidente del Gobierno, Alvarez Cascos.

Por último, no puede olvidarse el problema de los inmigrantes subsaharianos, apiñados en una granja agrícola en las afueras de la ciudad. Han constituido un campo de refugiados en el que, a pesar de los intentos de autogestión política, se suceden los conflictos interétnicos o lingüísticos, en un clima de violencia, habiéndose denunciado violaciones y otras agresiones. Más grave aún es la situación de los inmigrantes argelinos, para los que únicamente se prevé su repatriación. Tanto unos como otros son mirados con recelo por los melillenses que les culpabilizan del incremento de la delincuencia. Los responsables políticos asumen que la ciudad deberá acostumbrarse a convivir con los inmigrantes por su situación geo-

gráfica, pese al incremento del control en la línea fronteriza, y pretenden, por un lado, que su número no se dispare, mediante periódicas expulsiones o traslados a la Península, y, por otro, recibir compensaciones económicas que *pallien* la situación.

Actividad normativa

El Reglamento Orgánico de la Asamblea fue aprobado por acuerdo de la Asamblea de la Ciudad poco después de la entrada en vigor del Estatuto, el 7 de septiembre de 1995 (BOME n. 3424; 22-9-1995). El Delegado del Gobierno impugnó entonces diversos artículos ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga (recurso 4826/1995) al entender que se extralimitaba al regular cuestiones distintas a la organización de la Asamblea. Este Tribunal ha dictado un Auto, de fecha 11 de enero de 1996, notificado al Colegio de Procuradores el 3 de diciembre de 1997! en el que suspende los artículos 1, 12, 38, 41, 60, 61, 71 y 84 hasta que recaiga Sentencia.

Durante el año 1997 no se ha dictado ningún reglamento orgánico o de desarrollo de la legislación del Estado en ejercicio de sus competencias. Como en el caso de Ceuta, se han elaborado las ordenanzas municipales previstas en el art. 68 de la Ley 13/1996. La aprobación provisional, sometida a las reclamaciones de los interesados, fue publicada en el BOME de 27 de junio de 1997 y la definitiva en el de 7 de agosto. Se aprueban dos ordenanzas distintas, una del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación y otra de los gravámenes complementarios aplicables sobre las labores de tabaco y ciertos carburantes y combustibles que permite la citada Ley a las ciudades autónomas. Este nuevo impuesto ha supuesto un incremento de la presión fiscal que las ordenanzas han intentado controlar. Así, los productos de primera necesidad o el papel prensa que antes estaban exentos tributan al mínimo permitido por la ley, el 0,5%; el impuesto sobre la producción tiene escasa incidencia por el reducido entramado industrial de la ciudad y el de prestación de servicios ha quedado en el 4% para los profesionales, con un régimen transitorio, o un máximo de un 2% en la hostelería. Respecto a los gravámenes complementarios sobre tabacos y carburantes, la ciudad autónoma tiene la competencia de gestión, liquidación y recaudación, lo que no solo ha incrementado la autonomía y la capacidad financiera sino, sobre todo, los recursos propios de la ciudad.

Trasposos de competencias

Aunque el RD 1413/1995 efectuó un traspaso a Melilla en materia de urbanismo, el primer paquete fue ultimado en los primeros meses de 1996, con los Reales Decretos 329 a 342 /1996 de 23 de febrero (BOE, 21 de marzo). El interlocutor de la ciudad autónoma en la Administración del Estado era entonces el socialista Lerma. Sin embargo, su contenido fue muy similar, incluso en bienes y personal adscrito, a lo que hemos relatado en el caso de Ceuta, ya con el Ministro Rajoy. Por ello, nos remitimos a lo indicado páginas atrás.

No obstante, en Melilla el proceso va más avanzado puesto que en el año objeto de este *Informe* se ha publicado un segundo grupo de trasposos (BOE de 24 de septiembre y BOME de 7 de octubre). Las funciones y servicios transferidos afectan a las materias de defensa de los consumidores y usuarios (RD 1381/1997); enseñanzas subacuáticas y buceo (RD 1384/1997); cultura (RRDD 1382 y 1383/1997) y asistencia social (RD 1385/1997). Los referidos a cultura y asistencia social son los más importantes. En el RD 1382/1997 se prevé el traslado mediante un convenio de la gestión de una Biblioteca de titularidad estatal, con los medios personales y presupuestarios para su desarrollo. El otro decreto en materia de cultura incluye una amplia gama de funciones que inciden en la gestión de archivos, bibliotecas y museos, depósito legal de libros, infraestructura cultural y actividades deportivas tanto competitivas como de aficionados y escolares. Respecto a la asistencia social se transfieren funciones en las áreas de mujer, juventud, personas mayores, personas con minusvalía, primera infancia, marginados, alcohólicos y drogadictos. Además, la carga financiera es importante puesto que se incluyen dos centros con numeroso personal.

El proceso de trasposos se está desarrollando de una manera bastante rápida si lo comparamos con el tortuoso camino seguido en las Comunidades Autónomas para completar sus competencias. De seguir este ritmo pronto se estarán ejerciendo las facultades competenciales previstas en los Estatutos. Hemos destacado el caso de cultura y asistencia social respecto a las cuales la ciudad autónoma ejerce las facultades de administración, inspección y sanción.

Asumidas estas facultades competenciales, Melilla asiste a casi todas las conferencias sectoriales previstas en los Acuerdos Autonómicos de 1992, con la excepción de las de Educación, Sanidad y Trabajo. Además, participa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el Consejo Nacional del Agua y el Consejo Asesor de Telecomunicaciones.

Conflictividad constitucional

La reivindicación de un Tribunal Superior de Justicia se ha vinculado en Melilla a la naturaleza jurídica del Estatuto, articulada jurídicamente a través del planteamiento de la incompetencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Andalucía para conocer de los asuntos de la ciudad. La representación procesal de la ciudad autónoma tuvo ocasión de cuestionar la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, prevista en el art. 2.5 de la Ley 38/1988, en el recurso de suplica interpuesto frente a la providencia de admisión del recurso contencioso-administrativo presentado por el diputado Palacios, en el caso de la moción de censura. Entiende el representante de la ciudad que, desde la promulgación de la LO 2/1995, Melilla participa de la naturaleza de Comunidad Autónoma. Conforme al art. 151 de la Constitución y al art. 70 de la LOPJ, un Tribunal Superior de Justicia ha de culminar la organización judicial en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. También en el caso de la ciudad autónoma pues, como indica la Disposición Adicional Sexta del Estatuto, «mediante la correspondiente normativa del Estado se adecuará la planta judicial

a las necesidades de Melilla». Por ello, se dice, son inconstitucionales los artículos de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988 que ordenan la integración de las ciudades de Ceuta y Melilla en la demarcación judicial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y se solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional con el objeto de que se declare su inconstitucionalidad.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha rechazado, en Auto de 17 de julio de 1997, la elevación de la cuestión. Sobre el fondo del asunto señala que la declaración de incompetencia debe acompañarse de la remisión de las actuaciones al órgano competente, a fin de no vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. En este caso, la remisión no es posible pues habría que hacerla a un inexistente Tribunal Superior de Justicia de Melilla, lo que conllevaría la ausencia de control de toda actuación administrativa de la ciudad de Melilla, contraria al art. 106 de la Constitución. Además, el Tribunal entiende que el cauce utilizado no es el más adecuado para *reivindicar* un Tribunal Superior de Justicia, sobre todo cuando el Estatuto faculta a la Asamblea de la ciudad para ejercer la iniciativa legislativa. Este sería el procedimiento lógico para adaptar las leyes estatales a las necesidades de la ciudad autónoma, en la dirección apuntada por la Disposición Adicional Sexta.