

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

AÑO 1999

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones conjuntas sobre las Ciudades Autónomas

Ha sido éste año de elecciones en las Ciudades Autónomas. El RD 606/1999 convoca las «elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla», que se eligen por segunda vez tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Este hecho ha marcado todo el curso político pues la primera mitad del año estuvo influenciada por la inminencia de la cita electoral y, en la segunda, los avatares poselectorales han impedido una actividad política e institucional normalizada.

En ambas ciudades ha sido el GIL la fuerza política más votada, y en las dos ha terminado el año formando parte del Gobierno. Sin embargo, las coincidencias terminan ahí. En Ceuta, estuvo a punto de obtener la mayoría absoluta de la Asamblea, recogiendo los escaños que perdían los grupos localistas, y, con el apoyo de una tráfuga del PSOE, gobierna en solitario con mayoría absoluta tras una moción de censura. En Melilla, por el contrario, es el grupo más numeroso en una Asamblea muy segmentada, lejos de la mayoría absoluta, y su ascenso no ha mermado a los grupos localistas, sino, fundamentalmente, al PP. Tras su entrada y salida posterior ha regresado a un Gobierno de coalición con otros grupos localistas en el que no ostenta la Presidencia.

El desarrollo autonómico ha seguido la deriva caótica que se advertía en los años anteriores, agravada a medida que pasa el tiempo pues la indefinición competencial acrecienta en la ciudadanía la ya extendida sensación de abandono, que ha tenido un patente reflejo en la bajada de los grandes partidos de ámbito estatal en las elecciones locales, moderada en Ceuta y espectacular en Melilla. Como el legislador estatal no actúa y deben ser desarrollados los ámbitos materiales sobre los que las Ciudades Autónomas han asumido competencias, las Asambleas locales están empezando a aprobar fuentes a las que denominan «Reglamentos autonómicos», con una habilitación dispar. En unos casos se dictan en virtud de la atribución de potestad reglamentaria realizada por una ley estatal (federaciones deportivas en Melilla); en otros, por el reconocimiento en el Decreto de traspasos de la facultad para «elaborar la normativa propia» (cédulas de habitabilidad en Ceuta) y, en otros casos, sin que se den ninguna de estas condiciones (asociaciones deportivas en Melilla), entendiéndose que basta el reconocimiento estatutario pese a que el art. 21.2 de los Estatutos indica que la potestad reglamentaria, a diferencia de las facultades de administración, inspección y sanción, se ejercerá «en los términos que establezca la legislación general del Estado». Además, estos reglamentos son elaborados siguiendo el procedimiento establecido en la legislación estatal sobre régimen local. Por ello, sólo se distinguen de las facultades normativas atribuidas a los Ayuntamientos en la denominación, pero,

sobre todo, porque se refieren a materias recogidas en el art. 21.1 de los Estatutos, que otros municipios no pueden regular porque son propias de las Comunidades Autónomas. Por ello, a diferencia de las fuentes normativas reglamentarias, no se prevé su sometimiento previo al Consejo de Estado, en defecto de Consejo consultivo propio, como resulta del art. 23 LO 3/1980, del Consejo de Estado, y la STC 204/1992 para los reglamentos autonómicos.

En verdad, la indefinición del régimen jurídico de las Ciudades Autónomas unida a la elusión de referencias específicas en la legislación estatal que atiendan su situación peculiar plantea continuamente problemas interpretativos. Sirva de ejemplo este año, la duda planteada por el Presidente de Melilla ante la Junta Electoral Central sobre si los extranjeros residentes en su ciudad, comunitarios o nacionales de algún país con Tratado bilateral que reconozca el derecho al sufragio en las elecciones municipales, en este caso Noruega, podían participar en las elecciones a las respectivas Asambleas. Ciertamente, la nítida remisión que hace el art. 7 de los Estatutos a la legislación estatal reguladora de las elecciones locales, excluyendo su competencia de autoorganización que retoma a partir de la constitución de la Asamblea pues el funcionamiento del órgano representativo se rige por su propio reglamento orgánico, ayuda a solventar la cuestión. En efecto, la remisión expresa en este punto al régimen electoral general para la celebración de elecciones locales abre la posibilidad de aplicar los artículos 176 y 177 LOREG, permitiendo así la participación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla. Así lo reconoce el Consejo de Estado, requerido por el Ministerio del Interior, en su Dictamen de 22 de Abril, cuando dice que «la capacidad autonormativa que reconoce el art. 20 de los Estatutos está expresamente limitada por la remisión que a la normativa de las elecciones locales hace el art. 7 de los mismos». El 27 de abril, la Junta Electoral General, tras conocer el parecer del Gobierno, que asume las conclusiones del dictamen del Consejo de Estado, resuelve la consulta planteada en un sentido favorable al reconocimiento del derecho al sufragio.

La actuación normativa más señera del legislador estatal en relación a las Ciudades Autónomas no ha pretendido un avance en el desarrollo autonómico sino, por el contrario, un retroceso, impelido, además, por un situación política coyuntural. Se trata de la adición introducida en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y valoraciones, por el art. 68 de la Ley 55/1999, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos para el 2000. Se indica en esta Ley que la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana competirá al Ministerio de Fomento y la aprobación, modificación o revisión de planes parciales corresponde a la Ciudad Autónoma, «previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento».

La opción del legislador estatal puede tener un fundamento lógico pues el carácter de administración única propio de Ceuta y Melilla conllevaba que los planes de ordenación urbana aprobados por la Asamblea quedaban exentos de control, a diferencia de lo que ocurre en los restantes territorios, en los que la actuación de la administración local es controlada por la administración autonómica. En este caso no existe una administración superior que ejerza ese control.

No obstante, la actuación concreta puede ser objetada tanto en un plano político como jurídico-constitucional. En el primero, es inevitable vincular la limitación de la autonomía que venían ejerciendo las Ciudades Autónomas a la llegada al gobierno del GIL, grupo político con amplios antecedentes de polémicas urbanísticas en los municipios andaluces en los que gobierna, que ha provocado sucesivos conflictos con la administración autonómica. No obstante, debe recordarse que en los Decretos de Traspasos se atribuye expresamente la facultad de aprobar autónomamente los planes urbanísticos. La transferencia fue efectuada en el primer paquete de traspasos, en el caso de Melilla en el mismo año de la aprobación del Estatuto, y presentada como símbolo de la autonomía que se alcanzaba, frente a la insatisfacción que había generado en la ciudadanía las limitaciones de los Estatutos. Desde hace varios años se ejerce con normalidad esta facultad, sin que haya provocado ninguna reticencia ni conflicto significativo. Parece lógico que, al margen de las razones que puedan alegarse, los ciudadanos de estos territorios consideren que se está cercenando su ya limitada autonomía al tratarlos como un simple municipio, por el recelo a una determinada fuerza política.

Más allá del análisis político, caben también algunas objeciones jurídico-constitucionales a la actuación del legislador estatal, aunque no es éste el lugar para extenderse sobre ellas. La facultad de aprobar los planes de ordenación urbana es la concreción de la competencia asumida en el Estatuto, según el Decreto de Traspasos. El art. 21 de los Estatutos atribuye a las Ciudades competencias sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y los decretos de traspasos referidos a esa materia indican nítidamente que compete a las Ciudades Autónomas «las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado». Es sabido que los Decretos de Traspasos cumplen una función interpretativa de carácter ejecutivo. Por ello, en cuanto no contradigan las disposiciones estatutarias y constitucionales sino que se limiten a ejecutarlas deberán ser respetados por el legislador. En este sentido, puede plantear dudas de constitucionalidad la utilización de la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos para alterar la ejecución, constitucionalmente correcta, de la competencia estatutaria que ha realizado el Decreto de Traspasos. Acaso hubiera sido más adecuada la reforma del Estatuto que, como resulta de su art. 41, puede ser culminada incluso de forma unilateral por los órganos estatales, sin intervención de la Asamblea local. En cualquier caso, más allá de la polémica jurídico-constitucional resulta criticable esta «modificación de urgencia» del régimen urbanístico de las Ciudades Autónomas cuando desde la STC 61/1997 es palmaria la necesidad, en aras de la seguridad jurídica, de una «Ley del suelo para Ceuta y Melilla».

Otras leyes estatales han incidido también de una u otra forma en las Ciudades Autónomas. Así, la nueva Ley 40/1998, del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigor el 1 de enero de 1999, y su reglamento de desarrollo; la Ley 4/1999, que modifica la Ley 30/1992; la nueva Ley de extranjería o la LO 7/1999, que crea el conflicto en defensa de la autonomía local.

En primer lugar, la Ley 40/1998 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y su reglamento aprobado por Real Decreto 214/1999 incorporan nuevas

ventajas fiscales para los residentes en estos territorios y los no residentes que inviertan en ellos. Los beneficios para los primeros consisten en que deducirán el 50% de la cuota no solo por las rentas obtenidas en la Ciudad sino también de las obtenidas fuera siempre que mantengan en Ceuta o Melilla un tercio de su patrimonio y la mayor parte de su renta (art. 55.4). En cualquier caso, el Régimen Económico Fiscal de las Ciudades Autónomas aparece diseminado en distintas leyes estatales y sería conveniente su recopilación en un texto único, tal como prevén los Estatutos. En ese sentido, al margen de la propuesta de iniciativa legislativa de la Asamblea de Melilla, tomada en consideración por el Pleno del Congreso en marzo de 1998, que decaerá con el final de la legislatura, durante este año se presentó por el grupo parlamentario socialista una proposición de ley sobre Régimen Económico Fiscal de Ceuta y Melilla que fue rechazada por el Pleno. Como respuesta a esa iniciativa, el grupo parlamentario popular planteó una proposición no de ley, aprobada por el Congreso en el Pleno del 12 de mayo, en la que se insta al Gobierno a presentar dos Proyectos de Ley para completar y desarrollar el Régimen Económico Fiscal de las respectivas Ciudades Autónomas.

La Ley 4/1999 que modifica la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común equipara la situación de Ceuta y Melilla a la de las CCAA en sus relaciones de colaboración con la Administración General del Estado. La Disposición Adicional 14 considera aplicable a estas Ciudades lo dispuesto en el Título I de la Ley sobre las relaciones entre la Administración general del Estado y las Administraciones autonómicas, en cuanto afecte al ejercicio de competencias estatutariamente asumidas. Es el reconocimiento formal de una situación que ya venía produciéndose en la práctica. En general, al pertenecer Ceuta y Melilla a numerosas Conferencias sectoriales cada vez es más habitual que participen en los convenios de colaboración «en serie» culminados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, no es baladí destacar que en la actualidad la aportación que corresponde a la Ciudad es un porcentaje sobre la global del Estado y no una aportación extraordinaria, como ocurría en los primeros años. A este tipo de convenios pertenecen los de Desarrollo de programas contra drogodependencias o el del Plan Marco de modernización del comercio interior, especialmente importante en estas Ciudades.

En otro sentido, aunque todavía en el ámbito de las relaciones de colaboración que afectan de consuno a Ceuta y Melilla, el 18 de junio fue firmado finalmente el convenio entre el Ministerio de Educación, la Junta de Andalucía y la Universidad de Granada que resuelve definitivamente los problemas de financiación de los centros de la Universidad de Granada ubicados en Ceuta y Melilla, que dificultaron la actividad académica durante el año 1998. El Estado, como administración educativa competente en las Ciudades Autónomas, financiará los servicios que la Universidad de Granada presta en estas ciudades. Por último, debe reseñarse que durante el mes de diciembre, los Presidentes de ambas Ciudades han acordado la firma de un convenio de colaboración entre ambas para cooperar en el desarrollo estatutario. Se pretenden abrir cauces de diálogo constructivos y productivos entre ambas Ciudades. Se comprobará en los próximos meses el alcance real de este acuerdo político pero puede ser trascendente pues

supone superar la forma de actuación unilateral e incluso competitiva que ha caracterizado hasta aquí el desarrollo autonómico cuando por la identidad de las premisas de partida, tanto jurídicas como geográficas, ese desarrollo es inevitablemente paralelo.

El siempre presente problema de la inmigración ha tenido una evolución positiva durante este año con un seguimiento continuo por los responsables políticos estatales en la materia que han visitado ambas Ciudades en diversas ocasiones. Así, se han mejorado de forma palpable las condiciones de vida de los inmigrantes en los Centros de Acogida, creándose un nuevo centro en Melilla, y se ha regularizado el traslado periódico a la Península, que evita tensiones en los mencionados Centros. Por la especial incidencia del problema de la inmigración se ha seguido con especial atención la ajetreada tramitación de la nueva Ley de Extranjería (LO 4/2000). Resulta llamativa la distinta reacción de los gobiernos de ambas ciudades. Mientras en Ceuta el Presidente, del GIL, se ha opuesto frontalmente a la Ley desde el inicio, incluso cuando fue consensuada en el Congreso antes de su traslado al Senado, y tras su aprobación ha amenazado con incumplirla, no empadronando a los inmigrantes; en Melilla, el Presidente ha intentado evitar la polémica y ha sido acusado por el PP y otros grupos localistas de la oposición de querer aprovechar la nueva legislación para conseguir apoyos electorales, provocando la «marroquinización progresiva» de la Ciudad, ante el silencio de su socio de gobierno, el GIL. Someramente, puede decirse que desde la perspectiva de las Ciudades Autónomas se han destacado aspectos positivos de la Ley como la limitación del periodo para la concesión de documentación que conllevará la mayor brevedad de la estancia de los inmigrantes de paso para la Península en estas Ciudades y la obligación de inscribirse en el padrón municipal, con lo que desaparecerá, en teoría, la figura del inmigrante irregular. Sin embargo, las manifestaciones de rechazo han sido numerosas, procedentes del GIL, aunque solo en Ceuta, de algunos partidos localistas y, en la última fase de tramitación, también del PP. Se critica la ausencia de un tratamiento específico de estas Ciudades en las que el empadronamiento de extranjeros, que tras dos años de presencia continua en España acceden a la residencia legal, sin tener en cuenta su situación anterior o la forma en que han entrado sino únicamente que no tenga causas judiciales pendientes, puede alterar su actual condición socio-política.

Sobre la LO 7/1999, de modificación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, que crea el conflicto en defensa de la autonomía local nos remitimos a lo dicho en el *Informe* del año anterior pues finalmente fue aprobada sin introducir referencia alguna a la peculiar situación competencial y procesal de Ceuta y Melilla. Sí resulta interesante destacar que cuando en el debate político de ambas Ciudades se ha planteado la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional, concretamente en relación a la modificación de la Ley 6/1998 introducida en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos para 2000, se ha rechazado tajantemente la utilización de este cauce procesal, pues, más allá de su intrincado procedimiento o de la difícil justificación del presupuesto habilitante cuando se trata de competencias estatutarias, supondría reconocer la índole local de la autonomía.

Finalmente, se ha acrecentado durante este año el debate sobre la reforma de los Estatutos al menos por dos razones, más allá de la estrictamente electoral. En primer lugar, están a punto de cumplirse los simbólicos cinco años desde su aprobación; en segundo lugar, con la publicación del segundo paquete de traspa-sos a Ceuta, ambas ciudades han alcanzado su techo competencial. Todas las propuestas de reforma planteadas por los distintos partidos coinciden en algunas modificaciones institucionales como la separación de las figuras del Presidente de la Ciudad y de la Asamblea y en la ampliación de competencias.

CEUTA

Elecciones y formación de gobierno

La campaña electoral se caracterizó, como se preveía, por el temor a un triunfo del GIL, convertido de esta forma en objeto de los ataques de los restantes partidos. Este grupo se presentó con un programa basado en dos pilares: la seguridad ciudadana, en un momento de grandes alteraciones del orden público, con tiroteos y reyertas que generaron un clima de alarma social, e importantes actuaciones en obras públicas como la construcción de un hospital privado, un aeropuerto sobre el mar, etc. Los resultados electorales supusieron un gran triunfo para el GIL que obtuvo el 38% de los votos y 12 de los 25 representantes en la Asamblea. El PP mantuvo aproximadamente los mismos resultados de 1995 con el 28% de los votos, frente al 31% de cuatro años antes y redujo su representación de 9 a 8 diputados. El otro gran triunfador en las elecciones fue el Partido Demócrata Social de Ceuta, formado por ceutíes de origen magrebí, que subió del 5% al 10% y de 1 a 3 diputados locales. En el lado de los perdedores hay que situar al PSOE que bajó del 13% al 7,7% y de 3 a 2 representantes y, sobre todo, a los partidos localistas: Progreso y Futuro de Ceuta (PFC), Ceuta Unida (CEU) y PSPC (Partido Socialista del Pueblo de Ceuta) que en conjunto obtuvieron en 1995 12 representantes, con el 43% de los votos, y en 1999 quedaron fuera de la Asamblea pues ninguno de los tres superó la barrera del 5%, aunque el PSPC quedó cerca con el 4,5 % y CEU al igual que IU se sitúa en torno al 4%. Descalabro absoluto fue el del partido que gobernó en coalición con el PP durante la anterior legislatura, PFC, que pasó del 20% en 1995 al 1,87% en 1999, perdiendo así sus 6 representantes. Aunque el trasvase de votos se ha producido en distintas direcciones, puede presumirse que la mayor parte del «voto localista» que tiene su referente en la tradicional «sensación de orfandad» de los ceutíes en su relación con el Estado fue a parar al GIL. A diferencia del método empleado por este grupo en otras ciudades, aquí la candidatura del GIL estaba formada por personas con residencia en Ceuta, a excepción del candidato a Presidente, Antonio Sampietro.

El proceso de formación del Gobierno estuvo marcado por la voluntad de las direcciones nacionales de PP y PSOE de impedir el gobierno del GIL allí donde fuera aritméticamente posible el acuerdo en su contra. Sin embargo la decisión del comité federal del PSOE de apoyar al PP no fue bien recibida por los militantes en la Ciudad. La ejecutiva dimitió en bloque y los tres primeros de la lista

renunciaron a ocupar un escaño. De cualquier forma, con el apoyo de los 2 nuevos representantes del PSOE, el cuarto y el quinto de la lista, y los tres de PDSC, el candidato del PP, Fortes, que había gobernado los tres últimos años de la legislatura anterior, fue investido Presidente y formó un gobierno en el que incluye a dos consejeros de PDSC, en obras públicas y sanidad y bienestar social, y uno del PSOE, en educación y cultura. Sin embargo, apenas un mes más tarde, en plenas vacaciones veraniegas, los 12 diputados locales del GIL y la diputada del PSOE, Susana Bermúdez, vicepresidenta primera de la Asamblea, firman una moción de censura contra el Presidente Fortes. Por aplicación de la recientemente aprobada regulación normativa de la moción de censura en los municipios contenida en la LO 8/1999, aplicable a Ceuta por mención estatutaria expresa, el Pleno de la moción de censura quedó automáticamente convocado para el 23 de agosto a las 12 horas. La aprobación del voto de censura permite a Antonio Sampietro, el cabeza de lista del GIL, alcanzar la Presidencia y formar un nuevo gobierno con doce consejerías, cuatro más que en el gobierno anterior, en el que la diputada socialista que había posibilitado la moción, ahora en el grupo mixto, es nombrada consejera de cultura, mientras las restantes son ocupadas por miembros del GIL.

Actividad política e institucional

El nuevo gobierno anuncia una especial atención a las áreas de gobernación y fomento, así como un fortalecimiento de las relaciones con Marruecos. Respecto a la primera, la seguridad ciudadana, el Presidente asume también esta consejería y nombra como Director General de Seguridad a un general en la reserva, De Cárdenas, conocido en la ciudad porque ejerció durante años el mando militar en ella. Así se inicia una actividad política que en los escasos meses transcurridos ha tenido algunas actuaciones polémicas. Por ejemplo, los representantes de la oposición han sido excluidos de los consejos de administración de las sociedades públicas, previa modificación de los respectivos Estatutos. Se crea, en su defecto, una comisión de control, de composición proporcional, que se reunirá cada tres meses. También en materia urbanística se ha asistido a una polémica en torno a un edificio público previsto en una céntrica manzana que ha cambiado su uso a comercial en un 50%, provocando acusaciones de especulación con suelo público por parte de la oposición. Finalmente, también fue polémica la visita institucional realizada por el Presidente de la Ciudad a Marruecos con el objeto de firmar un convenio con una ONG para abrir un centro de protección financiado por la Ciudad en el que alojar a los denominados «menores transfronterizos», menores localizados en territorio español sin documentación.

Durante las primeras semanas de gobierno GIL era patente la ruptura institucional con la representación del Estado en Ceuta, ostentada por el Delegado del Gobierno, con continuos enfrentamientos públicos. No obstante, en los últimos meses la relación institucional parece normalizada tras la visita del Ministro de Fomento, Arias Salgado, al que el Presidente entregó una copia del proyecto de aeropuerto en una plataforma sobre el mar, que requiere una inversión de 9000 millones, y del ministro de Sanidad, Romay Beccaria, que se entrevistó con Sampietro en relación al Hospital público proyectado desde hace tiempo para

Ceuta, renunciando por su parte a la idea, incluida en su programa electoral, de edificar un hospital privado.

Traspaso de competencias y convenios de colaboración

El 4 de febrero aparecieron publicados en el BOE los traspasos de competencias negociados en los meses finales de 1998 que afectan a las materias de asistencia social, el capítulo más importante (RD 30/1999), cultura y deporte (RD 31/1999), sanidad (RD 32/1999), defensa del consumidor y usuario (RD 34/1999) y enseñanzas subacuáticas y buceo profesional (RD 34/1999). En suma, tienen un coste efectivo de 920 millones y suponen el traspaso de 228 personas. Con ellos queda prácticamente culminado el desarrollo competencial del Estatuto de 1995, salvo en dos cuestiones puntuales: obras hidráulicas, concretamente el traspaso del ciclo del agua con la recepción de la planta desalinizadora, y transportes terrestres.

Asumidas las competencias, se han iniciado con celeridad las actuaciones necesarias para su ejercicio. En ese sentido, son reseñables la constitución de la Comisión de Atención a la Infancia, en materia de protección de menores, y la elaboración de distintos reglamentos autoorganizativos. Además, los representantes de la ciudad se han incorporado a nuevas Conferencias Sectoriales como la de Asuntos Sociales, el Consejo de Patrimonio Histórico o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, al que hasta ahora asistía en calidad de invitado.

Los convenios de colaboración más destacables de los culminados este año han sido los establecidos con el Ministerio de Interior en materia de juego, en el que se incluye una encomienda de gestión en favor del Ministerio por parte de la ciudad para la homologación del material de juego; con el Ministerio de Educación y Cultura, para la prevención de la violencia en centros educativos o con el Ministerio de Fomento para la construcción de 500 viviendas. Todos ellos han sido concluidos antes de las elecciones de junio. Tras el cambio de gobierno solo debe reseñarse el acuerdo entre el Ministerio de Educación y las comunidades islámicas para la enseñanza coránica en la escuela pública. Es una iniciativa que tiene amparo en los acuerdos con las confesiones no católicas firmados por el Estado en 1992 y que se puso en marcha con éxito en los últimos meses del curso 1997/1998, pero no se desarrolló en el curso siguiente y ahora se reinicia. Sin embargo, en este periodo son más destacables los convenios no prorrogados. Así, la restauración de las murallas de la ciudad ha quedado paralizada en espera de la prórroga del convenio con el Ministerio de Educación y el convenio de colaboración suscrito con Andalucía para la colaboración en diversas materias ha desaparecido al cumplirse el año de vigencia y no producirse su prórroga.

Actividad normativa

Durante 1999 ha sido aprobado un reglamento normativo, referido al procedimiento de concesión y control de las cédulas de habitabilidad y las condiciones mínimas que deben reunir las viviendas. Se justifica porque la normativa

estatal vigente en la materia se encuentra diseminada en un gran número de disposiciones que, a lo largo del tiempo, han ido incorporando nuevos requisitos y condiciones al otorgamiento de las cédulas de habitabilidad y se ampara en la competencia en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (art. 21.1.1 EACe) y en el Real Decreto 2497/1996 de traspasos en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, que recoge expresamente entre las funciones que asume la ciudad la «elaboración de la normativa propia en materia de vivienda» sin que se haga mención, como suele ser habitual en los decretos de traspasos, a que la potestad reglamentaria se ejercerá en la forma que establezca la legislación estatal.

Junto a éste, los reglamentos de autoorganización han sido numerosos. Primero, porque la asunción de nuevas competencias ha provocado la elaboración o modificación de reglamentos de funcionamiento de institutos o servicios: los Estatutos del Instituto Ceutí de Deportes o el reglamento de la creada Comisión de Patrimonio Cultural, que sustituye a la Comisión Provincial de Patrimonio, perteneciente a la Administración estatal son dos ejemplos; pero, además, en segundo lugar, la nueva regulación de la moción de censura local, aplicable a la Ciudad Autónoma (LO 8/1999), ha provocado la modificación de los artículos 82 a 88 del Reglamento de la Asamblea.

MELILLA

Elecciones y formación de gobierno

Las elecciones en Melilla también estuvieron condicionadas por la presencia del GIL, aunque aquí concurren otros dos elementos novedosos: en primer lugar, el Presidente de la Ciudad desde la moción de censura de 1998 y antiguo diputado del PP, Enrique Palacios, forma un nuevo partido localista, Partido Independiente de Melilla (PIM) y, en segundo lugar, se constituye un nuevo grupo que pretende captar el voto de los melillenses de origen bereber, en competencia con el ya asentado Coalición por Melilla (CpM). En suma, concurren a las elecciones nueve candidaturas, siete de ellas con expectativas de obtener representación según los sondeos preelectorales, que anunciaban una gran dispersión del voto.

Efectivamente, los resultados electorales producen una Asamblea muy segmentada, en la que es necesario el acuerdo de tres grupos como mínimo para alcanzar la mayoría absoluta. El partido más votado ha sido, como en Ceuta, el GIL, pero sólo con el 26% de los votos, apenas un cuarto del electorado, y 7 de los 25 diputados locales. Le sigue a escasa distancia CpM que asciende del 15% al 21% y de 4 a 5 diputados y el PP, éste tras sufrir un auténtico descalabro electoral pues desciende del 47% de los votos y los 14 diputados obtenidos en 1995 a apenas el 19% y 5 diputados. Pasa de ser la primera fuerza política, con una diferencia abismal sobre las restantes, a la tercera. A cierta distancia se sitúan otros tres grupos, también con representación en la Asamblea: el tradicional partido localista, UPM, que obtiene 3 diputados con el 11,41%, mejorando en un representante el resultado de 1995; el PIM del Presidente en funciones, Palacios, que a los pocos meses de su creación obtiene el 10% de los votos y 3 diputados

y el PSOE, el otro gran derrotado, pues reduce su representación de 5 a 2 diputados y su cuota electoral del 20% al 9%. El PSDM consigue unos pírricos 500 votos, el 1,5% y, por supuesto, queda fuera de la Asamblea.

Lo más llamativo de los resultados es que el comportamiento electoral es contrario al producido en Ceuta aunque en ambas ciudades coincida el triunfo del GIL. Mientras en la «ciudad hermana» los partidos localistas quedan fuera de la Asamblea, en Melilla refuerzan sus posiciones y son los grandes partidos de ámbito estatal, PP y PSOE los que sufren el desgaste. Un elocuente dato ahorra más explicaciones. En 1995, la suma de PP y PSOE supone casi el 70% de los votos y 19 de los 25 diputados locales. En 1999 obtienen apenas el 28% y solo 7 representantes. El trasvase de votos, dicho en trazos gruesos, parece haberse producido del PP al GIL y del PSOE, básicamente, a CpM.

Con seis formaciones políticas distintas representadas en la Asamblea el logro de un acuerdo de gobierno, necesariamente tripartito, parecía tarea difícil. No obstante, un dato lo facilitaba: los cuatro grupos políticos que habían participado en el gobierno a partir de la moción de censura de 1998 (CpM, UPM, PSOE y Palacios, ahora con su partido, PIM) habían sumado, contra pronóstico, 13 diputados locales, justo la mayoría absoluta y era posible, por tanto, la reedición del pacto. Sin embargo, el deterioro de las relaciones en el interior del equipo de gobierno en los últimos meses de la legislatura, sobre todo con motivo de la aprobación de los presupuestos, y, fundamentalmente, el desacuerdo insuperable en torno a la persona del Presidente imposibilitan el acuerdo. Ni el líder de CpM, Mustafa Hamed, conocido por Aberchán, ni el de UPM, Juan José Imbroda, renuncian a presidir la Ciudad.

Esta situación de bloqueo se pretende superar con un pacto auspiciado por los grandes partidos de ámbito estatal entre PP, PSOE, PIM y UPM para la investidura como Presidente de Imbroda, el líder de éste último. El acuerdo pretende dejar fuera del gobierno a los dos partidos más votados, el GIL, pero también CpM, el partido formado fundamentalmente por melillenses de origen bereber, aunque cada vez más intercultural. Sin embargo, momentos antes de la votación de investidura se improvisa un acuerdo alternativo en virtud del cual tanto los 7 diputados locales del GIL como, imprevistamente, los 2 del PSOE votan al candidato de CpM, Mustafa Hamed, que al obtener 13 votos queda investido Presidente de la Ciudad Autónoma.

A partir de este momento el nuevo Presidente inicia las negociaciones para formar el Gobierno que queda integrado por miembros de CpM, GIL e independientes. La dirección nacional del PSOE, sorprendida por la actuación de sus diputados locales, les obliga a renunciar a sus actas de diputados, lo que provoca la dimisión de toda la ejecutiva, y planea, junto al PP, una moción de censura que recupere el acuerdo previo a la investidura. Sin embargo, esta primera iniciativa no tiene éxito por la negativa del PIM de Palacios a censurar al Presidente Hamed. Además, la situación se complica porque pocos días después de haber presentado su renuncia ante el Vicesecretario general de la Asamblea, la diputada electa del PSOE, Malika Mohamed, intenta rectificar y recuperar su acta de diputada para impedir una hipotética moción de censura, alegando que la renuncia no ha sido conocida todavía por el Pleno. Con ello se retrasa el acto formal de toma de pose-

sión de los nuevos diputados socialistas hasta que la intervención de la Junta Electoral Central, que concede a los siguientes en la lista la posesión de las actas, y de la Fiscalía General del Estado por una presunta prevaricación del Presidente al dictar un Decreto interpretativo del precepto del Reglamento Orgánico de la Asamblea que regula la renuncia de los diputados locales, impelen al Presidente a convocar el Pleno.

Ante la situación creada y la posibilidad de que tras la sustitución de los diputados socialistas se plantee una moción de censura, Hamed prescinde de los miembros del GIL, aun reconociendo su satisfacción con la labor realizada durante el breve espacio que han desempeñado el cargo. Alega las declaraciones racistas del líder del partido, Jesús Gil, pero sobre todo la presión de los «poderes del Estado», que produce perjuicios a la ciudad. Ese gesto es suficiente para el que el PSOE no apoye una moción de censura, con el GIL fuera del gobierno. Mustafa Hamed gobierna en una situación de extrema debilidad parlamentaria pues solo cuenta con el apoyo de los cinco diputados de su partido. Poco después se le añaden los tres diputados del PIM, que entra en el equipo de gobierno, y, más tarde, los dos del PSOE. En todo caso sigue siendo minoritario como se refleja en la elección de los consejos de administración de las sociedades públicas, cuyas presidencias y vicepresidencias son copadas por miembros de la oposición, incluido el GIL.

La situación política no queda estabilizada hasta el mes de noviembre. En los meses anteriores, con un gobierno minoritario, se asiste a diversos intentos de formar mayorías, bien mediante un gobierno de concentración que deje fuera al GIL, opción auspiciada por el PSOE y sistemáticamente rechazada por PP y UPM si no llevaba aparejada la renuncia de Hamed a la Presidencia, bien retornando al pacto previo a la investidura, propuesta del PP, rechazada por PSOE y PIM alegando que carece de sentido un pacto anti-GIL, al haber salido este partido del gobierno. En definitiva, la situación política estaba estancada ante la imposibilidad de un acuerdo y la incapacidad de desarrollar proyectos políticos por un gobierno en minoría, más allá de la gestión ordinaria de los asuntos. En esta situación se produce la vuelta del GIL al ejecutivo. Tras la decisión de Jesús Gil de no presentarse a las elecciones generales y el apoyo prestado al equipo de gobierno en algunas importantes votaciones para evitar su derrota frente a la oposición, el GIL se incorpora nuevamente al gobierno, constituyéndose una mayoría estable de 15 diputados: CpM, GIL y UPM, pues el PSOE lo abandona. El pacto nace con la intención de durar los cuatro años de la legislatura e incluso se prevé la posibilidad de que el GIL ocupe la Presidencia con dos condiciones: el mantenimiento de la estructura de gobierno y el consenso entre las fuerzas políticas que acuerdan el pacto. Ha concluido el año sin conocerse el nombre de algunos consejeros como el de seguridad ciudadana o el de economía. En todo caso, lo que sí está reseñado en el acuerdo entre los tres partidos es el reparto de las distintas áreas. Así, CpM dirigirá cuatro consejerías: bienestar social; educación y mujer; presidencia y economía; el GIL, cinco: obras públicas; cultura; desarrollo autonómico y participación ciudadana; empleo, comercio, industria y energía y seguridad ciudadana, y el PIM, dos: medio ambiente y recursos humanos.

Actividad política e institucional

La actividad política e institucional ha sido muy escasa, como se puede deducir de lo dicho hasta aquí, más allá de las actividades de campaña electoral y la formación de los distintos gobiernos que se han sucedido en el breve espacio de seis meses. El hecho más significativo del periodo previo a las elecciones fue la celebración de la tercera moción de censura en la Ciudad desde 1992. En el mes de enero se comunicó a las partes la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación a la moción presentada por los diputados del PP a las pocas horas de la investidura del Presidente Palacios e inadmitida por éste mediante un Decreto de Presidencia, al considerar que no se podía censurar a un gobierno que no había iniciado su actividad. El órgano jurisdiccional acuerda que se convoque la sesión extraordinaria con el único objeto de discutir y votar la moción de censura. Sin embargo, como resulta habitual en la etérea vida política melillense, las condiciones habían cambiado en los meses transcurridos desde la presentación de la moción. Uno de los trece diputados locales del PP que la habían suscrito había pasado durante ese lapso temporal al grupo mixto y se había incorporado al equipo de gobierno, con lo que la oposición no contaba con los votos suficientes para su aprobación. Por ello, el 15 de febrero es rechazada la moción al conseguir sólo 12 votos, quedándose a uno de la mayoría absoluta requerida.

No puede olvidarse, por su importancia simbólica, la demolición del centro de acogida de inmigrantes, La Granja, donde se hacinaban miles de personas en condiciones infrahumanas. Es sustituido por un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, mucho mejor dotado para una atención digna.

Puede decirse para finalizar que se ha enlazado el proceso electoral de las elecciones locales con el de las elecciones generales para las que se han formado dos grandes bloques que competirán por el único diputado y los dos senadores que elige la Ciudad. Por un lado, los tres socios del equipo de gobierno, CpM, GIL y PIM; por otro, el PP con el otro partido localista con representación en la Asamblea, UPM.

Actividad normativa

Durante este año se han aprobado los primeros reglamentos no autoorganizativos, para el desarrollo de las materias incluidas en el art. 21 de los Estatutos, concretamente en materia de deportes. Son cuatro reglamentos publicados en el BOME de 25 de junio, en unos casos con la habilitación previa de la potestad reglamentaria por una ley estatal y en otros sin que el legislador haya señalado previamente los «términos» en que puede ejercerse esa potestad. En el primer sentido deben mencionarse el Reglamento por el que se regula la elección, representación y funcionamiento del Comité de Disciplina deportiva y el Reglamento por el que se regulan las Federaciones Deportivas. La Disposición Adicional decimoquinta de la Ley 13/96, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos para 1997, atribuía a las Ciudades Autónomas la facultad de regular reglamentariamente la constitución,

régimen jurídico, estructura interna y funcionamiento de las Federaciones Deportivas de su ámbito territorial, incluso antes de que se produjera el traspaso en la materia. Sin embargo, el Reglamento por el se crea el Registro de Asociaciones Deportivas y el Reglamento por el que se regulan las Asociaciones deportivas, éste con un carácter más normativo, carecen de esa habilitación. Se amparan, exclusivamente, en la competencia prevista en el art. 21.1.17 en materia de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio y el RD 1383/1997, sobre traspaso de las funciones que venía realizando la administración del Estado en cuanto a asociaciones deportivas según el cual es función de la Ciudad la autorización, constitución e inscripción de las asociaciones deportivas cuyo ámbito de actuación no exceda del propio de la Ciudad.

Resulta interesante detenerse también en el procedimiento de elaboración. El reglamento de la Asamblea, con numerosas lagunas y en proceso de sustitución, ni siquiera menciona estos reglamentos normativos y, por tanto, tampoco su tramitación. El art. 71 f) indica que «se intitularán Ordenanzas a las normas reglamentarias que hayan de ser cumplidas o que afecten a los ciudadanos y reglamentos a las que regulan la organización interna de un servicio de la Ciudad Autónoma», nada dice de los reglamentos normativos para el desarrollo de las competencias asumidas. El procedimiento seguido ha sido, como en Ceuta, donde sí lo dice el Reglamento de la Asamblea, el que prevé el art. 49 de la Ley de Bases de Régimen Local aunque resulta claro que no son competencias municipales sino estatutarias. Por ello, no se traslada el Reglamento al Consejo de Estado, aun cuando el Servicio de Desarrollo Autonomico de la Ciudad emitió un dictamen a solicitud precisamente de la Consejería de Cultura y Deportes, con motivo precisamente de la elaboración de estos reglamentos, en el que argumenta el carácter preceptivo de esa intervención del Consejo de Estado, en ausencia de Consejo consultivo propio, antes de la aprobación definitiva del Reglamento.

Respecto a los reglamentos organizativos, se han modificado durante este año diversos preceptos del Reglamento de la Asamblea. Destaca entre estas modificaciones la inclusión de un nuevo párrafo en el art. 7 para permitir que los vicepresidentes puedan ser cesados por la mayoría de la Asamblea, reforma influenciada por el conflicto planteado el año pasado en torno al cese de la Vicepresidenta de la Asamblea que fue repuesta en su cargo por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sin embargo, no se ha producido la modificación del reglamento orgánico para adaptarlo a la nueva regulación de la moción de censura local contenida en la LO 8/1999. Por ello existen contradicciones, por ejemplo, en la regulación de la Presidencia de la sesión. Según la LOREG, en la redacción dada por la LO 8/1999, se constituirá una mesa de edad mientras que el Reglamento de la Asamblea señala que será presidida por el Vicepresidente.