

Dos hechos han marcado el año 2000 en las Ciudades Autónomas, uno de carácter jurídico y otro de naturaleza política. En el primer sentido el Tribunal Constitucional se ha pronunciado por primera vez tras la aprobación de los Estatutos sobre la discutida naturaleza de estas ciudades. En el ámbito político se ha producido el desmoronamiento del GIL, con el mismo estrépito que su ascenso al poder el año anterior.

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, en su apartado sobre acción administrativa en materia de urbanismo, supuso una limitación de las facultades competenciales de las Ciudades Autónomas en esa materia. Hasta ese momento Ceuta y Melilla aprobaban su planificación urbanística y las modificaciones puntuales de ésta merced a la competencia estatutaria sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y los Decretos de traspasos que expresamente le asignan las «funciones de aprobación de planes de ordenación». Sin embargo, el precepto citado adiciona un nuevo inciso a la Disposición adicional Tercera de la Ley 6/1998, de régimen del Suelo y Valoraciones según el cual «la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana competirá al Ministerio de Fomento», de la misma forma que la «aprobación, modificación o revisión de planes parciales» necesitará el «previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento». Frente a este precepto, el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, en su sesión de 16 de marzo, y la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en su sesión de 15 de marzo, decidieron interponer sendos recursos de inconstitucionalidad al entender que vulneraba el reparto competencial deducido de la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Ciudades Autónomas. En concreto, se aduce la vulneración de los preceptos constitucionales 134, 147.2 d) y 148.1.3 de la Constitución y los artículos 21.1.1, 21.2 y Disposición Transitoria segunda de los Estatutos de Autonomía, que forman parte del bloque de la constitucionalidad.

Los Autos del Tribunal Constitucional 201/2000 y 202/2000 han inadmitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad por falta de legitimación de los órganos recurrentes al entender que Ceuta y Melilla no son Comunidades Autónomas y sus órganos ejecutivos y/o legislativos no se hallan entre los legitimados por el art. 162.1 a) de la Constitución para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Es la misma posición que mantuvo el Tribunal Constitucional en los Autos 320/1995 y 10/1996 en relación a los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla, con la diferencia de que en ese momento no se habían aprobado aún los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, la conclusión primera es que la aprobación de los Estatutos, con-

tenidos en una Ley Orgánica, no ha modificado, en la interpretación del Tribunal, la naturaleza de estas ciudades.

La trascendencia de estos Autos, objeto de debate político y social en ambas ciudades, no deriva de la imposibilidad de acudir al Tribunal Constitucional para cuestionar una ley estatal, de hecho el conflicto en defensa de la autonomía local puede ser una alternativa, sino del razonamiento utilizado. Según el Tribunal, los Consejos de Gobierno y las Asambleas locales de Ceuta y Melilla no pueden interponer recursos de inconstitucionalidad porque éstos territorios no son Comunidades Autónomas. Por primera vez el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre esta cuestión tras la aprobación de los Estatutos, al menos en negativo. La argumentación del Tribunal se sustenta en dos argumentos. En primer lugar, rechaza la relación que pretenden los recurrentes entre la Disposición Transitoria quinta, que prevé la constitución en Comunidades Autónomas de estos territorios si lo deciden sus Ayuntamientos por mayoría absoluta y lo autorizan las Cortes Generales, y el art. 144 b) de la Constitución. El Tribunal Constitucional entiende, por el contrario, que el art. 144 b) permite «la posibilidad de que las Cortes Generales puedan, por idénticos motivos de interés nacional, no sólo autorizar la iniciativa para convertirse en su caso en Comunidad Autónoma sino acordar, sin la previa iniciativa de los Ayuntamientos, un Estatuto que otorgue un régimen de autonomía distinto del que gozan las Comunidades Autónomas». Este precepto constitucional nada dice de la constitución de Comunidades Autónomas y su ubicación en el Capítulo III del Título VIII que se denomina precisamente «De las Comunidades Autónomas» no «ha de considerarse siempre y en todos los casos un criterio hermenéutico decisivo más allá de lo que se desprende del propio tenor literal o del sentido de aquellos». Por tanto, las Cortes Generales optaron por «acordar» un Estatuto de Autonomía para estas ciudades, soslayando la posibilidad abierta por la Disposición Transitoria Quinta que hubiera conllevado su constitución en Comunidades Autónomas. Además, en segundo lugar, el Tribunal Constitucional apela como criterio interpretativo a la tramitación parlamentaria pues en los debates parlamentarios se rechazaron todas las enmiendas que pretendían la constitución de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas.

No obstante, la construcción del Tribunal Constitucional, esperada con gran interés por su condición de pionera, es insatisfactoria debido a su parca fundamentación. En realidad se conforma con constatar que no es Comunidad Autónoma pero no indica cual es la naturaleza de una ciudad con Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que pretende minusvalorar el Tribunal indicando que «ningún impedimento constitucional existe para que también excepcionalmente puedan cumplir otra función específica». Su aprobación unilateral, sin intervención del territorio afectado, es un rasgo importante para determinar la naturaleza pero no es necesario. Parece preciso tener en cuenta también el contenido del Estatuto. Si éstos hubieran establecido la intervención necesaria de los órganos locales para cualquier modificación de su contenido ¿podría decirse que no gozan de la autonomía propia de las Comunidades Autónomas?. En segundo lugar, tampoco se plantea la posibilidad de que estas ciudades con Estatuto de Autonomía, aunque no sean Comunidades Autónomas, puedan asimilarse a éstas a los efectos de la legitimación procesal activa para inter-

poner el recurso de inconstitucionalidad, como sucedió en materia de relaciones de colaboración, antes de que lo señalara expresamente la Ley 4/1999.

Puede suponerse que la nítida negación de la condición de Comunidades Autónomas ha provocado en estas ciudades un debate no sólo jurídico y político sino también social en torno a la necesidad de reformar los Estatutos para que se especifique expresamente su naturaleza jurídica. Mientras el GIL formaba parte del ejecutivo cualquier acuerdo con la administración central para la reforma estatutaria resultaba imposible. Con otra mayoría, el acuerdo parece posible.

En paralelo a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, ambas ciudades, en su condición también de municipios, deciden iniciar la tramitación para formalizar un conflicto en defensa de la autonomía local frente a las leyes del Estado con rango de ley que lesionan dicha autonomía constitucionalmente garantizada, conforme al art. 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducido por la LO 7/1999. Solicitan el preceptivo y no vinculante dictamen del Consejo de Estado, ante la inexistencia de Consejo consultivo propio, y el Consejo de Estado entiende que existen motivos suficientes para que las Ciudades Autónomas planteen este conflicto. Según éste, «sin entrar en la discutida cuestión de si son o no Comunidades Autónomas o constituyen un ente autonómico específico, no cabe duda de que, en todo caso, son municipios» y las nuevas disposiciones introducidas pueden afectar a la autonomía local de estas ciudades al ser el urbanismo una materia inherente a esta autonomía y ejercer competencias en la materia derivadas no solo de la Ley de Bases de Régimen Local sino también de los Estatutos de Autonomía. La argumentación de fondo del Consejo parte de la STC 61/1997 y la Ley 6/1998, consecuencia de aquella, que excluye la incidencia estatal en la planificación urbanística y al referirse a las Ciudades Autónomas, en su Adicional Tercera, se limita a remitirse a los Estatutos de Autonomía. Pues bien, de la lectura de los Estatutos (art. 21.1. 1 y 21.1.2) y el decreto de traspasos en esta materia, interpretativo de la disposición estatutaria como ha establecido el Tribunal Constitucional, resulta que el planeamiento urbanístico, materia de competencia compartida entre las instancias locales y autonómicas, corresponde en este caso a los municipios de Ceuta y Melilla. Por ello, el Consejo de Estado considera que las normas introducidas en la Ley del Suelo de 1998 por la Ley 5/1999 podrían violar el contenido sustancial de dicha autonomía local.

Pese al nítido pronunciamiento del Consejo de Estado, Ceuta ha formalizado finalmente el conflicto (Conflicto 4546/2000, BOE, 31 de enero de 2001), pero Melilla no. La causa de la no presentación, aun contando con dictamen favorable del Consejo de Estado, parece estrictamente política. Al producirse el cambio de gobierno y existir una consonancia ideológica con el gobierno del Estado se ha querido evitar la solución jurisdiccional de este conflicto.

En el ámbito político lo más destacable ha sido la crisis del GIL, hasta su práctica desaparición. El año anterior ganaba las elecciones locales en ambas ciudades y terminaba 1999 en el gobierno, bien en solitario, con el apoyo de un tráfuga (Ceuta) o en coalición con otros grupos localistas (Melilla). Durante el año 2000 ha sufrido numerosos reveses, tanto en el ámbito general como en el local, que al incidir en un grupo sin la argamasa de la ideología, unido sólo por la identifica-

ción con un líder que da nombre al propio grupo, ha provocado su práctica disolución. Un fenómeno político que acaparó innúmeras páginas en los medios de comunicación ha resultado efímero.

El inicio del declive se produjo con las elecciones generales del 12 de marzo. Pese a las expectativas creadas, el GIL no obtuvo ninguno de los seis parlamentarios que eligen estos territorios (1 diputado y 2 senadores cada una de ellas). El Partido Popular fue el gran triunfador, recuperando buena parte de los sufragios que había perdido en las elecciones a las Asambleas locales del año anterior. A partir de ese fracaso, generalizado en las restantes circunscripciones en las que concurrió, y con el telón de fondo de los procedimientos judiciales en los que se haya incurrido Jesús Gil, se inició una paulatina serie de abandonos entre sus representantes. En Melilla, sólo dos de los ocho diputados locales elegidos el año anterior han mantenido la disciplina del grupo, lo que provocó durante el verano la caída del gobierno de Mustafa Hamed, en el que miembros del GIL ocupaban importantes Consejerías. En Ceuta la ruptura se ha retrasado algo más, pero en los últimos días del año seis de sus doce representantes han pasado al grupo mixto, entre ellos la única diputada local de este grupo que no suscribió la moción de censura de 1999, al haberse incorporado posteriormente, y puede unir su firma a los doce miembros de la oposición en una nueva moción de censura, salvando la limitación del art. 197.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. El cambio de gobierno y, con ello, el final del fenómeno GIL, se producirá en los primeros meses del 2001.

Como cada año nos detenemos en la evolución del sistema de fuentes, lejos aún de consolidarse y sistematizarse pero en el que deben notarse este año algunos rasgos novedosos. Parece cada vez evidente que las Ciudades Autónomas denominan Reglamentos a los actos normativos dictados en ejercicio de las competencias estatutarias y ordenanzas a los que tienen su origen en las facultades normativas que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, especialmente en Ceuta por la precisión con la que Reglamento orgánico de la Asamblea (art. 96) establece esta distinción. Además, estos reglamentos se dictan sin una habilitación legislativa estatal expresa, aunque generalmente se menciona la Ley estatal en cuyo marco se elaboran en ejercicio de las competencias estatutarias y los decretos de traspasos. Pero la novedad más significativa producida este año es que, en los últimos meses, la Ciudad Autónoma de Ceuta ha remitido los reglamentos antes de su aprobación definitiva al Consejo de Estado para que los informe. Este trámite no se prevé en el Reglamento Orgánico sino que ha considerado que el ejercicio de la potestad reglamentaria previsto en el art. 21.2 del Estatuto requiere el informe del Consejo de Estado, tal como prevé para los reglamentos autonómicos el art. 23 LO 3/1980, del Consejo de Estado y la STC 204/1992. Resulta evidente la voluntad de separar nítidamente las normas locales de lo que se consideran normas autonómicas en cuanto dictadas en ejercicio de las competencias asumidas en virtud del Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la actividad normativa estatal que tiene incidencia en las Ciudades Autónomas debemos traer de nuevo a colación el art. 68 de la Ley 55/1999, que adiciona a la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y valoraciones una limitación expresa a las competencias de las Ciudades Autónomas en materia de planificación urbanística. Durante el 2000,

primer año de aplicación de esta nueva regulación, se han publicado distintas Ordenes Ministeriales referidas expresamente a los planes urbanísticos de estas ciudades, que requieren, como se ha dicho, la aprobación definitiva de la administración central. El conflicto más notable se ha producido en Melilla, cuando todavía estaba presidida por Mustafa Hamed, puesto que el Ministerio de Fomento ha suspendido la aprobación definitiva de una especie de nueva planificación urbanística para la Ciudad. Aunque este control administrativo externo puede evitar desmanes urbanísticos en unos territorios en los que, por el carácter de administración única, no existía administración superior competente, resulta chocante, más allá de las dudas de constitucionalidad, que la maquinaria administrativa estatal deba pronunciarse sobre una modificación urbanística puntual en dos pequeñas ciudades. En cualquier caso, no es el único ámbito en el que esto ocurre y la administración estatal debe permanecer pendiente de las necesidades de un pequeño territorio. Por ejemplo, en materia educativa al no haber asumido competencia alguna el Estado debe dictar normas como la Orden Ministerial de 23 de marzo de 2000 por la que convoca concurso de traslados de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La «Ley de acompañamiento» a los Presupuestos para el 2001, Ley 14/2000, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, no ha traído este año referencias significativas a las Ciudades Autónomas. Solamente su Disposición adicional trigésima sexta modifica un apartado de la Ley 8/1991, por el que se aprueba el Arbitrio sobre la Producción y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla, que reconoce la especificidad del régimen económico-fiscal de las Ciudades Autónomas. En ese sentido, debe destacarse también el Real Decreto 3485/2000, de 29 de diciembre, sobre franquicias y exenciones en régimen diplomático, consular y de organismos internacionales y de modificación del Reglamento General de Vehículos. Esta norma reglamentaria pretende regular de forma sistemática y con unidad de criterio estos tributos, pero puntualiza el respeto a las previsiones específicas de Ceuta y Melilla, junto a Canarias, en la aplicación de las franquicias y exenciones y sus competencias de desarrollo normativo propias.

La legislación sobre los derechos y deberes de los extranjeros y, en general, todo lo relacionado con la inmigración, es observado con especial interés en estas ciudades por la especial incidencia del fenómeno a causa de su situación geográfica. Tanto la entrada en vigor de la LO 4/2000, que no provocó los problemas fronterizos que se anunciaban, como el anuncio y la posterior tramitación de su modificación, que ha dado lugar a la LO 8/2000, ha sido objeto de permanente debate social y político. Incluso, puede presumirse que tuvo una influencia decisiva en los resultados electorales del 12 de marzo en ambas Ciudades pues este asunto ocupó la mayor parte del debate electoral.

Finalmente en materia educativa, este año el Ministerio de Educación y Cultura ha autorizado, a solicitud de la Universidad de Granada, el funcionamiento de enseñanzas universitarias. Se han creado en ambas ciudades las primeras Facultades, concretamente de Educación y Humanidades. Hasta este año se impartían diplomaturas pero no licenciaturas.

CEUTA

Actividad política

La actividad política se ha desarrollado en un clima de tensión y enfrentamiento constante entre el ejecutivo surgido de la moción de censura del verano de 1999, presidido por Antonio Sampietro (GIL), y la administración central, personalizada en el Delegado del Gobierno, Luis Vicente Moro. Esta situación de enfrentamiento público ha paralizado cualquier actuación conjunta, especialmente notoria en materia de seguridad pública por la necesidad de una política común, y ha producido situaciones incomprensibles como la no invitación recíproca a los actos oficiales.

Desde principios de año se desarrolló una ofensiva del Partido Popular para recuperar el apoyo electoral de los ceutíes, que tuvo su momento álgido con motivo de las elecciones generales del 12 de marzo. La campaña electoral motivó la primera visita a Ceuta del Presidente del Gobierno, así como la llegada de los ministros Acebes, Aguirre o Mayor Oreja, rehusando en todos los casos cualquier encuentro con el Presidente de la ciudad. Aznar había indicado previamente que acudía a Ceuta como Presidente del PP y no del Gobierno; sin embargo, *in situ* enfatiza que está cumpliendo la promesa hecha cuando era líder de la oposición de regresar a la ciudad como Presidente del Gobierno, a diferencia de Presidentes anteriores.

En las elecciones del 12 de marzo, el PP obtiene una holgada victoria sobre el GIL, y consigue el diputado y los dos senadores que corresponden a la Ciudad. El GIL ve frustradas sus expectativas de repetir, o al menos acercarse a, los resultados obtenidos nueve meses antes y obtener alguna representación en esta circunscripción, en la que habían centrado la mayor parte de sus esfuerzos.

Los resultados electorales afianzaron el papel de oposición ejercido por el Partido Popular frente al Gobierno del GIL, reforzado a su vez por la querrela presentada por la Fiscalía Anticorrupción contra el Presidente de la Ciudad por la presunta compra del apoyo de la parlamentaria tráfuga que permitió el triunfo de la moción de censura en 1999 o la polémica suscitada por la invitación al gibraltareño Caruana para que visite la ciudad.

La crisis del GIL en Melilla y en numerosas ciudades andaluzas alcanza también a Ceuta en el mes de diciembre. Se inicia con el paso al grupo mixto del Consejero de Obras Públicas y vicepresidente primero de la Asamblea, Jesús Simarro. Con ello el GIL quedaba en minoría en la Asamblea y el gobierno de la ciudad desestabilizado. No obstante, este cambio de grupo no permitía inmediatamente el cambio de gobierno. Este diputado local, que se desvinculaba expresamente del grupo GIL, no podía suscribir una moción de censura durante esta legislatura, al haber firmado la de 1999. Sin embargo, unas semanas más tarde abandonaban la disciplina del grupo cinco diputados locales más, entre ellos Aida Piedra, que había accedido a la Asamblea pocos meses antes en sustitución de un compañero y por ello no había suscrito la moción de censura de 1999. Era el voto que necesitaba la oposición para plantear, ya en el año 2001, la moción de censura contra Sampietro.

La entrada en vigor a inicios de año de la Ley de Extranjería (LO 4/2000) provocó el conflicto entre el GIL, frontalmente opuesto a su aplicación, con el argumento de la falta de policías y medidas de seguridad, y el PP, que respeta su vigencia pero anuncia su intención de modificarla. Lo cierto es que no se produce ninguna avalancha ni conflicto importante con motivo de su entrada en vigor. Por el contrario, los puestos de asistencia jurídica instalados en la frontera resuelven problemas y aclaran dudas que antes generaban conflictos. Más allá de su vertiente legislativa, la inmigración como problema social ha latido durante todo el año en un territorio con una fuerte carga migratoria. En el aspecto negativo, se han repetido los intentos de asaltos en las fronteras, provocados por inmigrantes subsaharianos o asiáticos y el clima de tensión xenófoba que existe en la ciudad se ha puesto de manifiesto una vez más al intentar impedir los padres de alumnos de un colegio público la escolarización de treinta menores marroquíes. En lo positivo, ha desaparecido el campamento de Calamocarro, donde se habían hacinado hasta 3000 inmigrantes. Se producen salidas masivas hacia la península de manera que queda deshabitado antes de su cierre definitivo y su sustitución por un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), con instalaciones nuevas y condiciones sanitarias aceptables, similar al que había entrado en funcionamiento el año anterior en Melilla. Este proceso ha sido ayudado por una efectiva impermeabilización del perímetro fronterizo, que tiene como lado negativo el aumento del número de inmigrantes muertos al intentar acceder por mar a la ciudad.

Actividad normativa

El dato más novedoso del año 2000 en la actividad normativa es, como se destacaba al inicio, la remisión al Consejo de Estado, antes de ser definitivamente aprobados, de reglamentos que ejercitan competencias contenidas en el Estatuto de Autonomía, objeto de Decretos de traspasos. Es la primera vez que actos normativos de las Ciudades Autónomas siguen el procedimiento previsto para los reglamentos autonómicos en la LO 3/1980, del Consejo de Estado. Ha ocurrido con el Reglamento para la clasificación de los establecimientos turísticos y para la regulación de sus horarios de apertura y cierre (BOCE 3952, de 31 de octubre de 2000) y el Reglamento regulador de la actividad de guías intérpretes de turismo (BOCE 3952, de 31 de octubre). En el primer caso se ampara en la competencia en materia de espectáculos, transferida a la Ciudad Autónoma por el RD 2506/1996, de 5 de diciembre y en el segundo en la competencia en materia de turismo, transferida por el RD 2499/1996.

Respecto al marco legislativo estatal en el que se elaboran estos reglamentos, según lo previsto en el art. 21.2 EACe, en el Reglamento de regulación de horarios de espectáculos se menciona expresamente que «la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, establece en su artículo 8 d que las autoridades gubernativas fijarán los horarios de los espectáculos y de las actividades recreativas y los establecimientos públicos, dejando a salvo las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas». Con esa previsión legal, entiende el legislador ceutí que dichas competencias corresponden a las instancias de la propia Ciudad desde el año 1996 en que fueron transferidas las competencias en esta materia. Respecto

al Reglamento de los guías de turismo, se aduce que existe un vacío normativo puesto que la legislación estatal sobre guías turísticos se remonta a una Orden Ministerial de 1964, derogada en 1995, y ante esta vacío, la Ciudad Autónoma debe regular la actividad de estos profesionales en virtud de la competencias en materia de turismo traspasadas en 1996.

Estos reglamentos son aprobados por el Pleno de la Asamblea, remitidos al Consejo de Estado y finalmente incluidos en un Decreto dictado por el Presidente de la Ciudad, que se apoya para ello en el art. 14 del Estatuto según el cual «ostenta la suprema representación de la ciudad» y el art. 21 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que establece las atribuciones del Alcalde. Debe recordarse que según el art. 12. 1 a) del Estatuto de Autonomía corresponde a la Asamblea «ejercer la potestad normativa atribuida a la ciudad en los términos previstos en el presente Estatuto».

En los meses anteriores a la aprobación de los citados reglamentos se habían dictado otras normas en ejercicio de las competencias atribuidas en el Estatuto de Autonomía y los Decretos de traspasos, a las también se denominan reglamentos, pero que no se habían remitido al Consejo de Estado. Así, la competencia en materia de montes y protección de la naturaleza atribuida por el RD 2493/1996 ha permitido regular la «captura en vivo y retención de aves fringílicas para actividades tradicionales (adiestramiento en el canto y participación de certámenes y concursos, cría en cautividad) (BOCE, 3930, de 15 de agosto), «las épocas hábiles y las especies cinegéticas para la práctica de la caza» (BOCE 3910, de 6 de junio), el «Registro de Infractores de Caza de la Ciudad Autónoma» o el «examen de cazador en el ámbito de la Ciudad Autónoma (BOCE 3906, de 23 de mayo), todo ello en el marco de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios naturales de la Flora y Fauna silvestres. En ejercicio de las numerosas facultades atribuidas en materia de asistencia social se ha elaborado el Reglamento de Centros de la Tercera Edad (BOCE 3920, de 11 de julio). También en materia deportiva se ha elaborado este año el Reglamento del Registro General de Asociaciones deportivas, el Reglamento por el que se regulan las Asociaciones Deportivas de Ceuta y el Reglamento por el que se regulan las Federaciones Deportivas de Ceuta (BOCE 3917, de 30 de junio). Son similares a los que se aprobaron en Melilla durante el año 1999. Ocurre que en Ceuta esta materia fue transferida el año anterior a través del RD 31/1999, de traspaso de funciones en materia de cultura y deporte y, por ello, se han elaborado en el año 2000. También en ejercicio de las facultades traspasadas el año 1999 se han convocado los «exámenes para la obtención de títulos para el gobierno de embarcaciones de recreo» (BOCE, 3887, de 17 de marzo).

En cuanto a los reglamentos orgánicos o de autoorganización se han producido dos cambios. En primer lugar, la modificación de los artículos 82 a 88, ambos inclusive, para acomodar el Reglamento de la Asamblea a la nueva regulación de la moción de censura contenida en la LO 8/1999, que da una nueva redacción al artículo 197 de la LOREG. En segundo lugar, y de forma más polémica, el Pleno de la Asamblea aprobó en su sesión del 7 de junio la modificación de trece artículos del Reglamento de la Asamblea que afectan al Estatuto del diputado, sus compensaciones económicas y dietas, las funciones de la Mesa, las funciones de las comisiones informativas, las competencias del Pleno, los medios

materiales y personales de los grupos políticos, las sesiones extraordinarias de la Asamblea, la convocatoria de la Asamblea y su orden del día.

No se ha aprobado ninguna iniciativa legislativa. A consecuencia del citado Auto 202/2000 del Tribunal Constitucional, el GIL presentó en la Asamblea de la ciudad una iniciativa para la reforma del Estatuto. Sin embargo, no obtuvo el apoyo de los restantes grupos políticos y no alcanzó los dos tercios de la Asamblea que prevé el art. 41.2 del Estatuto de Autonomía para iniciar el procedimiento de reforma estatutaria. Si se aprobó, al no requerir una mayoría cualificada, la propuesta presentada en la Asamblea de la Ciudad para «instar al Gobierno de la Nación a fin de que proceda de inmediato a la modificación de la LO 1/1995, en el sentido de que se dé pleno cumplimiento a la Disposición Transitoria quinta de la Constitución, y por lo tanto, Ceuta acceda a su régimen de autogobierno como Comunidad Autónoma, equiparada al resto de Comunidades Autónomas que conforman la organización territorial del Estado español» (BOCE 3939, de 15 de septiembre).

Las normas estatales referidas a la Ciudad Autónoma vienen impelidas por el reiteradamente mencionado nuevo inciso de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998. Obliga a dictar normas estatales no sólo para la aprobación del PGOU sino para cualquier modificación puntual de éste. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Melilla y pese al fuerte conflicto con la Administración central mantenido durante todo el año, el Ministerio de Fomento aprobó definitivamente, por Orden de 13 de julio, con una mínima objeción, una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana. Pese a ello, ese precepto ha sido objeto también de un conflicto en defensa de la autonomía local, formalizado por la Ciudad Autónoma (Conflicto 4546/2000, BOE de 31 de enero de 2001). La dificultad que plantea este conflicto es que la competencia afectada por la intervención del legislador estatal no la tienen estas ciudades en virtud de la Ley de Bases de Régimen Local sino de sus Estatutos de Autonomía. No obstante, como se ha dicho, el Consejo de Estado entiende que hay motivos suficientes para formalizar el conflicto.

Se han suscrito diversos convenios en una actividad normalizada en el marco de las conferencias sectoriales en las que participa la Ciudad Autónoma. Puede mencionarse el Convenio de colaboración para el desarrollo del Plan Marco de Modernización del comercio interior, actividad importante en la ciudad. Pero sobre todo destacan los numerosos convenios en materia de asistencia social: convenio para la realización de programas experimentales de prevención en situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, convenio para la realización de programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, convenio para la cofinanciación de proyectos de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, convenio para la atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, para el desarrollo del Plan Gerontológico, convenio para el desarrollo del Plan estatal del voluntariado o sobre el Plan Nacional de lucha contra la drogadicción. Son convenios que suscriben Ceuta y Melilla junto a las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía.

Además, se ha beneficiado también de otros convenios suscritos con municipios, como el que incluye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fundación ONCE sobre taxis accesibles, en el que el IMSERSO y la Fundación ONCE aportarán 70 millones de pesetas durante el año 2000 o el suscrito con este mismo Ministerio para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales.

MELILLA

Actividad política

La vida política de Melilla ha tenido idéntica agitación e inestabilidad que en los últimos años. Ciertamente la segmentación política, acrecentada por la irrupción del GIL en las últimas elecciones locales, dificultaba un gobierno estable como se comprobó el año pasado en el proceso de formación, con múltiples vicisitudes para alcanzar una mayoría que sustentará al Presidente.

El débil gobierno presidido por Mustafa Hamed y apoyado por tres grupos políticos de orientación absolutamente dispar como son Coalición por Melilla, que agrupa a los melillenses de origen bereber, el GIL y el Partido Independiente de Melilla, creado en torno al ex-Presidente y ex-miembro del PP, Palacios, sólo se mantuvo la mitad del año, siendo sucedido merced a una moción de censura por otro ejecutivo presidido por Imbroda, del localista UPM, coaligado con el PP, que, aparentemente, ha conseguido cierta estabilidad, pero sobre todo ha supuesto un cambio radical en las relaciones con la Administración del Estado.

El año se inició con la referencia cercana de las elecciones generales. Los grupos que formaban el equipo de gobierno (GIL, CpM y PIM) concurren unidos a las elecciones bajo las siglas de un denominado Bloque Localista de Melilla (BLM) y con el compromiso de defender los intereses de la ciudad en Madrid. Un miembro del GIL es el candidato al Congreso, mientras que los candidatos al Senado son de CpM y PIM. Frente a ellos, el PP rubrica un pacto con el otro partido localista con representación en la Asamblea (UPM). Los resultados del 12 de marzo supusieron un gran triunfo del PP, en la misma tendencia que el resto de España. La coalición PP-UPM obtuvo el 50% de los sufragios, frente al 25% del Bloque Localista y el 20% del PSOE. El diputado elegido pertenece al PP mientras que los senadores son uno del PP y el otro de UPM, el primer grupo localista de Melilla que llega a las Cortes Generales.

Los resultados electorales tuvieron consecuencias inmediatas en la coalición de gobierno, sobre todo en el GIL, que también fracasó en el resto de circunscripciones en las que concurre. No es casual que justo tras las elecciones se iniciaran las discrepancias en el seno del Gobierno. La primera renuncia se produjo, no obstante, en las filas del PIM, cuyo número dos, abandona la vicepresidencia segunda de la Asamblea y pasa al grupo mixto por problemas internos en su partido. No obstante, la coalición de gobierno mantiene una holgada mayoría con el apoyo de 14 de los 25 miembros de la Asamblea. La crisis se produce en el mes de mayo con el paso al Grupo Mixto de dos diputados locales del GIL, Enrique

Cabo, que se había incorporado recientemente a la Asamblea, y el Consejero de Empleo, Industria y Comercio, Francisco Suárez. De esta forma, la coalición de Gobierno queda en minoría en la Asamblea. El desmoronamiento del GIL provoca una crisis de gobernabilidad que el Presidente intenta resolver mediante conversaciones con todos los grupos políticos, aunque PP y UPM condicionan cualquier acuerdo a la previa dimisión del Presidente Hamed y CpM se niega rotundamente a ceder la Presidencia de la Ciudad.

En esta situación, la inestabilidad política culmina con la presentación de una moción de censura como única salida posible para asegurar la gobernabilidad. La moción es apoyada por 16 de los 25 miembros de la Asamblea, PP (5), UPM (3), PSOE (2), los tres miembros del Grupo mixto procedentes del GIL (2) y del PIM (1) e incluso tres miembros del GIL, que más tarde pasarán también al grupo mixto, dejando al grupo más votado en las elecciones locales del año anterior absolutamente roto, con sólo dos representantes. Los otros nueve miembros de la Asamblea estuvieron ausentes y no han asistido desde entonces a ninguno de los Plenos celebrados. El candidato alternativo que se convierte en Presidente de la Ciudad es Juan José Imbroda, el líder de UPM, elegido senador en las últimas elecciones generales y que ya fue Vicepresidente de la Ciudad en el gobierno Palacios surgido de una moción de censura contra el Partido Popular en 1998.

La moción de censura fue precedida de acusaciones de xenofobia y racismo institucional por el Presidente saliente Mustafa Hamed. Incluso el Vicepresidente Palacios, Presidente en funciones al encontrarse Hamed en Estrasburgo denunciando el «racismo institucional», intenta impedir la moción mediante un decreto de suspensión de la sesión. La oposición anuncia que acudirá al Pleno, denuncia a Palacios por prevaricación e insta a la judicatura para que adopte medidas cautelares para garantizar la celebración del Pleno. El carácter taxativo de la regulación del art. 197 LOREG, redactado por la LO 8/1999, ha mostrado su virtualidad en este caso.

Sin embargo, en el acto de toma de posesión del nuevo Presidente de la Ciudad tanto el Presidente saliente, Mustafa Hamed, como el portavoz del GIL, Benítez Melul, se mostraron especialmente proclives al diálogo y la colaboración con el nuevo gobierno. El Ministro de Administraciones Públicas, presente en el acto, se comprometió a colaborar con el nuevo ejecutivo en la consecución de reivindicaciones históricas como la mejora de las comunicaciones o un Régimen Económico y Fiscal específico.

La investidura del senador Imbroda provocó una duda sobre la compatibilidad de las funciones de senador y Presidente de Ciudad Autónoma. No obstante, la Comisión de incompatibilidades del Senado no apreció ni adujo salvedad alguna a esta situación de simultaneidad y, por ello, no consideró necesario que abandonara su condición de senador. La Comisión presume que el cargo de Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla se asimila al de alcalde y no al de Presidente de una Comunidad Autónoma.

Ciertamente, durante el periodo de gobierno de Mustafa Hamed la relación con la administración central no ha sido tan tensa como en Ceuta, pese al conflicto en materia urbanística surgido en plena crisis de gobernabilidad. Antes,

incluso se habían llegado a acuerdos importantes con la Administración Central como el firmado por la Ministra de Medio Ambiente, Tocino, en Melilla para construir una desaladora, que resolverá los problemas de abastecimiento de agua en la ciudad, con una inversión de 5.000 millones de pesetas, o los numerosos convenios para la rehabilitación de viviendas.

El mensaje fundamental del nuevo Presidente es que con el cambio de ejecutivo se conseguirá más apoyo del Estado para solucionar el gran problema de la ciudad que es, junto al paro, los transportes, ante la dificultad de comunicación por mar y aire con la Península. Durante el año 2000 han fracasado los intentos por poner en funcionamiento un buque rápido, cuya presentación en plena campaña electoral fue impedida por la Junta Electoral. En este sentido, la actitud del nuevo Presidente es reivindicativa, en cuanto solicita la reforma del Estatuto para cubrir lagunas y deficiencias, pero en sintonía con las posiciones de la administración central, como muestra la no formalización del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la intervención del Estado en la aprobación y revisión de los planes urbanísticos, pese al pronunciamiento previo favorable de la Asamblea y el dictamen también favorable, aunque no vinculante, del Consejo de Estado.

El Consejo de gobierno quedó compuesto en julio por miembros de las distintas fuerzas políticas que apoyaron la moción, incluso algunos ex-miembros del GIL ocupan consejerías tan importantes como la de Economía (Suárez). Se ha producido en este breve periodo una baja, vinculada a la atribulada vida política melillense. El que fuera Presidente de la Ciudad y líder del PP, en este momento portavoz del Gobierno, consejero de Presidencia y portavoz del grupo popular en la Asamblea dimite en diciembre al conocerse la calificación del Ministerio Fiscal que lo inculpa de un presunto cohecho en el caso Tahar, con motivo de la moción de censura de 1997 y las actuaciones para que este diputado renunciara a su acta en la Asamblea.

En relación a la inmigración, el CETI ha tenido un funcionamiento satisfactorio en su primer año, aunque en algún momento ha estado saturado con la presencia de cuatrocientos inmigrantes. El aspecto más positivo es el desarrollo de un plan pionero de formación a inmigrantes por el que cien residentes en el CETI han recibido clases en el sector de la construcción.

Debemos recordar, finalmente, que Melilla ha ostentado durante este año el dudoso honor de ser el territorio con mayor índice de desempleo y menor esperanza de vida de toda España.

Actividad normativa

La actividad normativa de Melilla se ha visto afectada, un año más, por la inestabilidad política de la ciudad, de forma que ha sido mucho más reducida que en Ceuta. En lo que se refiere al ejercicio de competencias estatutarias apenas pueden mencionarse las actuaciones en materia de asociaciones vecinales, con la creación del Registro de Asociaciones vecinales (Decreto del Consejo de Gobierno de 17 de febrero) y la constitución del Consejo Asesor de Asociaciones vecinales (Decreto del Consejo de gobierno, de 16 de marzo) o la regulación de los proce-

selectivos para la obtención del título de patrón para la navegación básica, de recreo.

Acaso la actuación normativa más significativa hubiera sido la aprobación inicial por la Asamblea del Reglamento regulador del Defensor del Pueblo de Melilla, que supondría la creación de esta institución amparándose en la competencia sobre organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (art. 29 EAMe). Sin embargo, la crisis política acaecida durante el verano paralizó hasta la actualidad su tramitación.

Respecto a los reglamentos de autoorganización, el hecho más significativo ha sido la duda interpretativa surgida por la renuncia del Vicepresidente de la Asamblea, al no estar prevista su sustitución en el Reglamento orgánico, necesitado de una pronta reforma. El Presidente hizo uso de las facultades interpretativas del Reglamento que le atribuye su artículo 26 y dispone que en los supuestos de renuncia de los Vicepresidentes, la asamblea, por mayoría simple, elegirá al Diputado Local que haya de sustituirle. También se ha modificado el Reglamento de Organización Administrativa de la Ciudad para determinar que los Directores Generales serán empleados públicos, del Grupo A o B.

Las limitaciones de las competencias urbanísticas de las Ciudades Autónomas a las que hemos hecho referencia, con la necesaria intervención de la administración central, provocó en el caso de Melilla un sonoro enfrentamiento entre Administraciones al rechazar el Ministerio de Fomento el expediente elevado por la Ciudad Autónoma con la denominación de «Elementos del Plan General de Ordenación Urbana, para adaptación de normas» a efectos de obtener su aprobación definitiva. El Ministerio de Fomento rechazó frontalmente esta propuesta, en la Orden de 31 de julio (BOE 196, de 16 de agosto) por la constatación de numerosas deficiencias tanto de carácter parcial como general que se enumeran de forma exhaustiva. El texto suspendido, que era necesario subsanar antes de su aprobación definitiva, pretendía un nuevo régimen urbanístico para la ciudad y proponía líneas futuras de actuación en materia urbanística. De la misma forma, se rechazó, también a finales del mes de julio, en plena crisis política, una modificación puntual que afectaba a la antigua estación de autobuses.

Debe recordarse que en relación al precepto que originó esta limitación competencial, la Ciudad Autónoma no sólo interpuso un recurso de inconstitucionalidad, inadmitido por el Auto del Tribunal Constitucional 201/2000, sino que también el Presidente de la Ciudad solicitó al Defensor del Pueblo, con fecha 22 de febrero, la interposición del recurso. El Defensor del Pueblo responde negativamente a esta solicitud «de acuerdo con su criterio de no ejercer la legitimación en cuestiones que afectan al citado orden competencial y cuando ya lo han hecho las personas directamente afectadas». El planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local fue aprobado por la Asamblea y solicitado el dictamen al Consejo de Estado. Sin embargo, aunque el Consejo de Estado reconoció la legitimación de Melilla para interponer el conflicto éste no se formalizó. En este momento ya se había producido el cambio de gobierno y el PP había accedido al poder en coalición con UPM.

Los convenios de colaboración son básicamente los mismos que suscribió la

Ciudad Autónoma de Ceuta en el marco de conferencias sectoriales. Fundamentalmente afectan a la materia de asistencia social, en la que, como fue expuesto en su momento en este *Informe*, las Ciudades Autónomas han asumido importantes facultades competenciales. Son suscritos con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y afectan a programas dirigidos específicamente a mujeres, prevención de malos tratos, atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, programas del Plan Gerontológico, erradicación de la pobreza y la exclusión social o prevención de enfermedades emergentes y reemergentes. Al margen de éstos, el más importante, aún no publicado, es el suscrito con el Ministerio de Defensa por el que la Ciudad podrá contar con 300.000 metros cuadrados de antigua zona militar, de gran trascendencia para el desarrollo futuro de Melilla.