

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Juan José Ruiz Ruiz

MELILLA

La reforma estatutaria y la transformación en Comunidad Autónoma

Las posiciones políticas de los partidos melillenses

El debate sobre la reforma del Estatuto de la Ciudad Autónoma y, en especial, el objetivo de su posible conversión en Comunidad Autónoma, han centrado desde los primeros meses del año 2007 la agenda política de todos los partidos melillenses, divididos a este respecto en dos bandos: el que podríamos llamar bando *posibilista* (integrado no casualmente por PP y PSME) y el bando *conversionista* (integrado por el resto de partidos de la oposición, con un especial liderazgo del partido Coalición por Melilla –CpM–, socio de la coalición Izquierda Unida). Si para los primeros, la cuestión de proceder a la conversión en Comunidad Autónoma parece que podía esperar, siempre y cuando la bilateralidad con el MAP (Ministerio de Administraciones Públicas), que tan satisfactorios resultados ha venido dando, continuase asegurando la transferencia de nuevas competencias; en cambio, para el segundo grupo de formaciones políticas, «pactar» nuevas competencias supondría instalarse en un conformismo no aceptable, pues la prioridad –para estos últimos– sería adquirir el rango de Comunidad Autónoma, sin dar cabida a concesiones mediante pactos sobre nuevas competencias, a través de una posición de «enrocamiento» frente al Estado, y rechazando cualquier tipo de negociación que no conduzcan al verdadero «gran pacto»: el de la conversión en Comunidad Autónoma.

De ahí que el anuncio de un principio de acuerdo con el MAP en el mes de enero, por el que se harían efectivas nuevas competencias para Melilla, se ganó las críticas del portavoz de CpM, Abdelhamid Mohamed, quien a comienzos de febrero puso de manifiesto su oposición a las negociaciones llevadas a cabo con Madrid el mes anterior, como una «traición al espíritu autonómico» de Melilla. El portavoz de CpM retó al presidente de la Ciudad a convocar un Pleno monográfico de la Asamblea sobre la conversión en Comunidad Autónoma a fin de que los partidos de ámbito nacional (PP y PSME, Partido Socialista de Melilla) «descubrieran sus cartas» y se posicionaran claramente a favor o en contra. En efecto, la pretensión de CpM no parece que fuera otra que la de «destapar» lo que late detrás de la polémica sobre la conveniencia de transformar Melilla (y también Ceuta) en Comunidades Autónomas, puesto que los partidos de ámbito nacional «ni confirman ni desmienten»; pero lo cierto es que aquéllos consideran esta cuestión como altamente sensible, lo que significa que hay que calcular los pros y contras de una decisión de esta naturaleza, cuya conveniencia se hace de-

pende de los réditos políticos que obtendrían de esa transformación las formaciones políticas que abogan por la «marroquinización» de los dos enclaves africanos, entendiendo por ésta, un paso previo en el *status* de Melilla y Ceuta como territorios autogobernados y ya no directamente dependientes de Madrid.

Así pues, a diferencia de Ceuta, y en línea con ese discurso de reformar el Estatuto sin prever en principio la conversión de Melilla en Comunidad Autónoma, el partido gobernante –el PP– decidió seguir adelante con el debate de reforma en el seno de la Comisión de Presidencia de la Asamblea, en un intento por concurrir a las elecciones de mayo de 2007 con una propuesta de reforma estatutaria presentada a las Cortes. Precisamente el riesgo de instrumentalización electoralista de una eventual propuesta elevada a las Cortes explica que el PSME se reafirmara en su posición de retirarse de los trabajos de la Comisión redactora del Estatuto. En ese ambiente «enrarecido», ante la ausencia del principal partido de la oposición en Melilla en los trabajos de reforma, la Comisión siguió adelante durante el 2007 hasta concluir un primer borrador de propuesta de reforma de Estatuto que, no obstante y según la mayoría gubernamental, no llegará a elevarse a las Cortes sin «una segunda vuelta» en la que esté presente y tome parte el PSME.

Respecto al contenido de este primer borrador, ha trascendido lo que serían las novedades principales que dan respuesta a las aspiraciones de mayores cotas de autogobierno. El Título más importante, por su trascendencia, del Borrador de Estatuto es sin duda alguna el Segundo, dedicado por entero a las competencias a ejercer, sin que cambie el estatuto jurídico de Ciudad Autónoma. La novedad es la asunción de la potestad legislativa para el ejercicio de lo que el propio Título II enumera como competencias exclusivas, potestad que en todo caso se ejercerá con respeto, en cualquier caso, a lo dispuesto en la Constitución. Entre los títulos competenciales con carácter de exclusividad plena, comprendidos en el ejercicio de esa función legislativa, figuran las materias relativas a: i) servicios sociales y protección y tutela de menores; ii) investigación científica y técnica en coordinación con el Estado; iii) servicio meteorológico; iv) cooperativas y entidades asimilables y v) mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

Sin embargo, en los actos realizados durante el año en que se ha conmemorado el 510 aniversario de lo que se ha denominado «españolidad de la Ciudad de Melilla», destacados líderes del PP –como la Presidenta de la Comunidad de Madrid, quien asistió en septiembre a uno de dichos actos– han apoyado abiertamente la conversión en Comunidad Autónoma de Melilla, acogiéndose a lo estipulado en la Disposición Transitoria 5 de la CE. Ese apoyo decidido desde el PP debe leerse igualmente en clave electoral, de cara a la cita de las Generales convocadas para el 9 de marzo de 2008. Hay que recordar en este punto que el líder nacional del PP, Mariano Rajoy, expresó su posición favorable a dar por cerrado el proceso de reformas estatutarias culminadas entre 2006 y 2007, por lo que las nuevas peticiones del PP para Ceuta y Melilla, han merecido por parte de todos los analistas una lectura que ajusta este tipo de comportamientos a las características típicas del modelo de *federalismo competitivo*, modelo en el que, cuando los partidos que gobiernan los diferentes niveles territoriales son de un distinto color, los planteamientos desde el nivel inferior territorial adquieren siempre un marcado tono reivindicativo.

Por otra parte, los *cepemistas* de Coalición por Melilla, liderados por Mustafa Aberchan, hicieron público en el tránsito de 2007 a 2008, el acuerdo de presentar listas conjuntas con el PSME para las elecciones a Cortes Generales, partido cuya postura oficial mantiene que reforma de Estatuto y conversión en Comunidad son dos procesos diferentes. De modo que, el PSME, que ha guardado una cautela absoluta respecto a la conversión de Melilla en Comunidad Autónoma, se ha coaligado con el partido que de manera más intensa y explícita ha venido reivindicando tal conversión (CpM), situación que electoralmente convertirá este punto en uno de los temas de la campaña a las generales. En efecto, a la espera de que se «cierren» los contenidos del programa electoral pactado entre PSME y CpM, la respuesta política del partido del gobierno melillense (el PP) a esas listas en coalición ha sido criticarlas por lo que –para esta formación– sería un pacto *antinatura* en lo tocante a la transformación en Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, la postura de los dos principales partidos melillenses en torno a la futura conversión en Comunidad Autónoma sigue distando mucho de ser coincidente, como se pudo comprobar en el espacio que dedicó a este tema la publicación «El Melillense» (nº 2, 2007), cuyo equipo de Redacción, ante la cercanía de las elecciones locales, solicitó, en la segunda quincena del mes de Abril de 2007, a los partidos representados en la Asamblea, que enviaran una especie de «estado de la cuestión» dentro de cada partido. En esos informes se puede reconocer de manera especial la lectura tan dispar que merece el concepto de autonomía y de Estado de las Autonomías para los dos principales partidos de ámbito nacional. En efecto, el PSME no duda en afirmar que:

«[...] ya somos Comunidad Autónoma. Otra cuestión distinta, son las «*especificidades propias de nuestra autonomía derivadas de su peculiaridad geográfica al tratarse de un territorio constituido por un solo municipio*». En este sentido, no debemos olvidar que es nuestra Constitución la que establece que la organización básica de España es el municipio, y que todo municipio debe estar regido por un Ayuntamiento, que nunca podrá dejar de existir. Esta es una de las cuestiones que no podemos olvidar, ni obviar, a la hora de plantear este debate» [cursiva original].

Asimismo, el PSME ha denunciado que tras la reivindicación de la conversión en Comunidad Autónoma se esconden determinados intereses, algunos de ellos directamente relacionados con «el revés» de la STC sobre las competencias en urbanismo (Sentencia que tuvimos ocasión de comentar en el *Informe Comunidades Autónomas de 2006*, STC 240/2006, de 20 de julio):

«[...] otras cuestiones que se esconden tras la llamada conversión en comunidad, son la gestión del urbanismo de forma absoluta, prioridad máxima para el PP por lo que han dicho públicamente. La separación de las presidencias, el nombramiento de un tercer senador, la inviolabilidad de la asamblea o inmunidad de los diputados-concejales [...]»

El PP, en cambio cree ya agotado y alcanzado de lleno el techo competencial del Estatuto puesto en marcha en 1995 (especialmente tras el acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –MTAS–, para la co-gestión de políticas activas públicas de empleo, la tutela de menores no acompañados, etc. al que nos

referiremos más adelante) y echa mano una vez más de la STC para invocar la necesidad de integrarse en el Estado de las Autonomías en pie de igualdad con el resto de Comunidades Autónomas con las ventajas que esa conversión comportaría. De ahí que el PP estime oportuno abrir ese proceso de transición hacia una Comunidad Autónoma, ya que –según la última sentencia del Tribunal Constitucional– Melilla tiene un status especial, que no se corresponde exactamente a una Comunidad Autónoma ni a un municipio.

Entre las ventajas que aportaría, o incluso «disfunciones» del modelo de gobierno de la Ciudad Autónoma que se verían corregidas, se enumeran –en el informe del PP– todas aquellas facultades que ejercen las Comunidades Autónomas y de las que por ahora no cuenta Melilla:

«[...] la no separación de las figuras del presidente del Consejo de Gobierno de la del presidente de la Asamblea; la ausencia de legitimación activa para defender nuestras competencias estatutarias ante el mismo Tribunal Constitucional o la ausencia de legislación del Estado en muchas materias que nos afectan, por carecer nuestra Asamblea de potestad legislativa y no poder elaborar leyes el Estado sobre determinadas competencias que han sido transferidas a las distintas comunidades autónomas, muchas de ellas con carácter exclusivo».

Hay que recordar que el Gobierno popular de la Ciudad venía insistiendo durante años en pretender obtener de los Tribunales el reconocimiento de una especie de autonomía *bifronte* para Melilla (Comunidad Autónoma y ente local). A la ya aludida STC 240/2006, vino a añadirse la Sentencia de 27 de Noviembre del 2006 (nº 1560/2006), de la Sala contencioso-administrativa de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que resolvió un recurso contencioso-administrativo que databa ya de 1996, interpuesto por la Delegación del Gobierno en Melilla contra la Ciudad, once años después.

El proceso se inició por la pretensión de la Ciudad de defender la no obligatoriedad de remitir los actos y acuerdos dictados por sus órganos a la Delegación; esta previsión vincula sólo a los entes locales, pero no a las CC.AA. La Ciudad entendía que tras la aprobación del Estatuto por LO 2/1995 de 13 de marzo, habría adquirido una autonomía no asimilable a la de un ente local, defendiendo la existencia de una doble Administración Pública en Melilla (autonómica y municipal), y que por tanto estaría exenta de cumplir la obligación establecida en la LRRL en su art. 65. Sin embargo, es el propio EAM el que reenvía en su art. 30 al régimen jurídico local. De ahí que la STSJA señale que:

«no cabe hablar de una doble Administración Pública en la Ciudad de Melilla (autonómica y local) o de una naturaleza bifronte en la actividad administrativa de la Ciudad (ya municipal, y autonómica, en función de la competencia administrativa ejercida) sino que nos encontramos ante una nueva persona jurídica, la Ciudad de Melilla, cuyo ámbito de competencias y atribuciones viene configurado por el propio Estatuto de Autonomía (F.J. 2º) [...] de lo que resulta que la Ciudad de Melilla por así establecerlo su propio Estatuto y ante la carencia de potestad legislativa se rige por la legislación del Estado en materia de Régimen Local, concretamente en lo relativo al procedimiento administrativo y régimen jurídico por el que se rige (F.J. 3º)»

En cuanto a Coalición por Melilla (CpM), la propuesta política de esta formación es convertir a Melilla en una Comunidad Autónoma, a imagen y semejanza de las ya existentes, por lo que los cambios que propone son predominantemente institucionales y funcionales:

«Creación de un Tribunal de Justicia que –sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal supremo– culmine la organización judicial en el territorio melillense. Un Parlamento con potestad legislativa, que apruebe el presupuesto y las cuentas de la CAML, además de impulsar y controlar la acción política y de Gobierno. La fijación por ley de un número de diputados mínimo (25) y máximo (30). Separación de las figuras del presidente del parlamento y del presidente del gobierno. Potestad presidencial para la disolución del Parlamento. Iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución del Parlamento, y capacidad de éste para interponer recursos ante el Tribunal Constitucional. Designación del tercer senador como representante de la Comunidad Autónoma, cuyo mandato en el senado estaría vinculado a su condición de Diputado en el Parlamento melillense.»

Otras posiciones y alternativas en la evolución del modelo autonómico de la Ciudad de Melilla

En el ámbito doctrinal se han formulado también algunas propuestas de interés, centradas no tanto en supuestos agravios o adquisición de nuevos títulos competenciales, sino en problemas derivados de las potestades normativas y de sistema de fuentes, así como de un acercamiento al sistema parlamentario que rige por mandato constitucional en todas las Comunidades Autónomas. En este sentido, se pueden destacar las apreciaciones realizadas por José María Pérez Díaz, partidario de dotar de un régimen jurídico más específico a la autonomía melillense y proporcionarle una naturaleza institucional que la acerque a la de una Comunidad Autónoma.

Ciertamente –y siguiendo al autor antes citado¹ hay que tener en cuenta que, por imperativo constitucional (art. 140) CE, no puede prescindirse del Ayuntamiento dentro de la organización institucional de Melilla. Por otra parte, la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de 2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que modificaba el Título X de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985 de 2 de abril, en adelante LRBRL), aproxima el sistema de gobierno municipal al de un modelo parlamentario, al prever la separación de la figura del presidente de la Asamblea, de la Presidencia del Ejecutivo. Esta posibilidad se contempla ahora en el art. 122.2 de la LRBRL, aunque como delegación del Alcalde en alguno de sus Concejales de la facultad de convocar y presidir el Pleno. Esta posibilidad no es aplicable a los municipios de régimen común, como sería el caso de Melilla (y Ceuta). Sin embargo, del art. 10 del EAM se podría hacer una lectura *analógica* al remitir al Reglamento de la Asamblea todo lo que se refiere a convocatoria y presidencia del Pleno; si bien a tenor del

1. Cfr. José María Pérez Díaz, «La exclusión de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla como municipios de gran población», *El Periódico Melillense*, nº 2, pp. 34-25.

precepto mencionado, aquél deberá seguir siendo convocando por el presidente, directamente o por delegación.

Mayor interés presenta la novedad que introdujo la ley del 2003, en lo que se refiere al régimen aplicable a *municipios de gran población*, al crearse para éstos un órgano, la Junta de Gobierno Local, al que se le confían todas las funciones ejecutivas y administrativas hasta entonces competencia del Pleno, en determinadas materias en los términos de la nueva redacción de los arts. 127.1 e) y f) LRBRL. Con ello la LRBRL concentra en este órgano el ejercicio de la potestad ejecutiva y reglamentaria en importantes esferas de decisión que quedan sustraídas al Pleno. Esa «separación de poderes», permite disociar el órgano representativo y de deliberación, del órgano ejecutivo, con potestades de autoorganización. Así, por ejemplo, la Junta de Gobierno Local tiene reconocida la competencia para aprobar la relación de puestos de trabajo de los funcionarios y la determinación de sus retribuciones, o la concesión de cualquier tipo de licencia, o todas las concesiones y contrataciones, incluidas las de carácter plurianual, la modificación de los porcentajes de gasto plurianuales, gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, o la concertación de las operaciones de crédito, todo ello de acuerdo con el Presupuesto y sus bases de ejecución (art. 127.1 f LRBRL).

Ninguna de las anteriores previsiones serían susceptibles de aplicación a las ciudades autónomas, ya que al no reunir los requisitos para acceder a la condición de municipio de gran población, se tendrá que regir necesariamente por el régimen local común. Por el contrario, sí que podría entrar dentro de la esfera competencial del presidente la potestad que la LRBRL otorga al Alcalde en este tipo de municipios, para nombrar a consejeros no elegidos por sufragio; la razón es que ya se había incluido en la esfera estatutaria esa misma posibilidad que ahora se recoge para los *grandes municipios* respecto a la Junta de Gobierno Local; aunque imponiendo en todo caso el límite de que el número de miembros no electos no deberá superar la mitad de los miembros de derecho de ese órgano (sin contar al Alcalde).

Sí que existe una diferencia apreciable en la figura y perfil del Secretario de estas Juntas de Gobierno Local, ya que la Ley de Bases permite que este cargo sea ocupado por un Concejal, en tanto que para los municipios de régimen común –como sucede con Melilla– es obligatorio que esa función sea desempeñada por un funcionario de carrera. Este obstáculo no podría eludirse mediante las potestades de autoorganización conferidas por el EA a la Ciudad Autónoma, ya que –a salvo de esta excepción, contemplada expresamente en la LRBRL– se trata de una materia reservada a la ley y, por tanto, depende de una decisión del Estado.

En lo que respecta al régimen jurídico de los cargos directivos de las ciudades autónomas, la laguna existente hasta ahora ha sido colmada con la entrada en vigor el 13 de mayo de 2007 de la *Ley 7/2007 de 12 de abril de 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público*, cuerpo normativo llamado a establecer los principios básicos generales de aplicación a todo el personal al servicio de todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), ya sean funcionarios o bien personal laboral (de ahí que se utilice el término «empleado» y no «funcionario»). Pues bien, la Disposición Adicional Cuarta se refiere exclusivamente a

los empleados y funcionarios públicos de Ceuta y Melilla. De lo estipulado en esta DA Cuarta y de las remisiones que efectúa, se extraen dos novedades normativas que resultarán de aplicación a ambas Ciudades Autónomas. Una de esas novedades es la de proporcionar por vez primera una cobertura legal a la situación que acabamos de comentar: la DA Cuarta atribuye a la Asamblea de la Ciudad la potestad para regular el procedimiento de provisión, permanencia y cese del personal directivo, señaladamente los Directores Generales y Secretarios Técnicos.

Por tanto, la regulación de estos cargos, que hasta la Ley 7/2007 tenía naturaleza reglamentaria –con la única cobertura de la potestad de autoorganización y de desarrollo estatutario ejercida hasta ahora bien por la Asamblea de la Ciudad, bien por el Consejo de Gobierno– pasa a tener ya una cobertura legal expresa. La otra novedad que aporta la Ley 7/2007 es que se pone fin a la separación de los llamados funcionarios propios (los del Ayuntamiento antes del EA de 1995, más los seleccionados después conforme a la normativa local), de los funcionarios transferidos (los procedentes del Estado tras los distintos trasposos competenciales). Lo que en realidad hace esa DA Cuarta es ofrecer la posibilidad de integrar a ambos colectivos, tal y como viene sucediendo ya en todas las CC.AA. Sin embargo, lo cierto es que Melilla se anticipó a esta previsión normativa de la Ley de 2007, en el sentido de que ya procedió a integrar a ambos colectivos, especialmente a partir de 2000, haciendo uso exclusivamente de una potestad administrativa. Tras la aprobación de la Ley 7/2007 dicha normativa goza ya de cobertura legal expresa, cumpliendo de esta manera la exigencia constitucional de reserva legal sobre estatuto de los funcionarios y personal al servicio de las Administraciones Públicas. La DA Cuarta de la mencionada Ley, al tener carácter de básica, va a obligar no obstante a la Ciudad de Melilla a pasar a todos los cargos directivos (Directores Generales en especial) que sean funcionarios a la situación de servicios especiales en virtud de lo dispuesto en el art. 87.1 f) de la Ley 7/2007 (hasta ahora en Melilla sólo los cargos directivos procedentes de la Administración estatal eran los que habían pasado a servicios especiales).²

El impacto de la Ley 7/2007 sobre el régimen aplicable a funcionarios y empleados públicos en las Ciudades Autónomas va a producir una cierta «reestructuración» de la prelación de fuentes que afectan a esta materia. En todo caso, quedan sin resolver las dudas sobre la posición que ocuparía el Estatuto de Autonomía, el cual no hace sino remitir a la normativa estatal sobre la Función Pública Local (siempre que tenga el carácter de normativa básica, carácter formal de ley o reglamento, según los casos de conformidad con la jurisprudencia constitucional).

Por último, sin cumplir con los criterios establecidos por el art.121 de la LRBRL, Melilla quedará excluida del órgano previsto en su art. 138: la Conferencia de Ciudades, en la que se prevé formen parte representantes del Estado, las CC.AA. y los Alcaldes de las grandes ciudades.

Melilla sólo estaría cerca de cumplir el requisito del apartado d) del art. 121 de la LRBRL, que consiente la aplicación del régimen especial (de municipios de gran

1. Cfr. José María Pérez Díaz, «El estatuto básico del empleado público. Desarrollo efectuado por parte de la ciudad autónoma de Melilla », *El Periódico Melillense*, n° 8, pp. 8-9.

población), es decir, municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Pero para poder regirse por dicho régimen especial es necesario una decisión previa por parte de la Asamblea Legislativa correspondiente (de la Comunidad Autónoma se entiende), a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos; una condición imposible ya que al día de hoy Melilla no dispone de una Asamblea Legislativa

Iniciativas y resultados de la acción política

En un año marcado por la cita electoral para renovar la Asamblea y Ejecutivo de la Ciudad, se han multiplicado las iniciativas y se ha aprovechado para concluir proyectos o presentar estudios, casi siempre procedentes de la mayoría de gobierno, todo ello con vistas a concluir la Legislatura que echó a andar en 2003 en las mejores condiciones.

Por su parte, el Gobierno estatal –de signo contrario al de la Ciudad Autónoma– ha intensificado tanto la presencia de distintos titulares de carteras, como la finalización de proyectos en curso o el anuncio de otros nuevos. A ello hay que sumar el clima de pre-campaña electoral que predispone al cruce de acusaciones y a la ya habitual aparición de las polémicas relativas a las acciones o declaraciones electoralistas. La visita de los Reyes tuvo curiosamente mayor repercusión en el ámbito de la política nacional que en la local, afectando a las relaciones bilaterales con Marruecos.

Así, por ejemplo, en uno de los mayores problemas que afectan a la Ciudad, como es la inmigración de menores no acompañados, y aprovechando el anuncio de la elaboración de un estudio por parte de la Conserjería de Bienestar Social sobre menores inmigrantes discapacitados, se dieron a conocer algunos datos sobre la saturación de los Centros de Acogida de Menores y sobre el número de menores tutelados bajo el sistema de acogida. La consejera Garbín puso de manifiesto a comienzos de febrero que el centro «Fuerte de la Purísima Concepción» arrojaba cifras de saturación (180 menores), situándose la cifra global de menores tutelados con el sistema de acogida en 300. Subrayaba la responsable de Bienestar Social el paralelismo de Melilla con Canarias, consistente en que a pesar de los traslados de los jóvenes menores a la península, las cifras de acogida no habían descendido, puesto que las salidas hacia la península se habían visto contrarrestadas con las nuevas llegadas de menores a la Ciudad. La tendencia, al igual que en Canarias, apunta a una inmigración de menores cada vez en edad más temprana.

Precisamente el problema de la Inmigración de Menores fue uno de los puntos fuertes en los que Melilla se apoyó para reclamar soluciones a este problema en la III Conferencia de presidentes Estado-CC.AA. (que tuvo lugar días antes en el Senado, en Enero de 2007) arrancando del Gobierno el compromiso para crear una Conferencia Sectorial de Inmigración, en la que tomarán asiento todos los responsables autonómicos, y en la que se discutirá periódicamente como apartado especial la situación de los menores inmigrantes. En la exposición que hizo el presidente melillense Imbroda ante su homólogo el presidente del Gobierno destacaron las propuestas de modificación de algunas disposiciones legales en mate-

ría de menores que afectaban a la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros, el Real Decreto 2004 de 30 de diciembre que aprobaba el Reglamento de la Ley Orgánica mencionada, la Ley Orgánica 5/2000 de Responsabilidad Penal de los Menores y la Ley Orgánica de 15 de enero de 2006 de Protección Jurídica del Menor. En particular, las modificaciones legislativas propuestas iban encaminadas –según el presidente de Melilla– a distinguir lo que es una *situación de riesgo* y una *situación de desamparo*, además de disponer de los mecanismos oportunos para proceder a la repatriación de los menores extranjeros.

Justamente dentro de ese ambiente de clima preelectoral al que antes hacíamos referencia, se asistió en Melilla a un cruce de declaraciones entre el consejero de Medio Ambiente y el Director de Área de Fomento en Melilla en torno a los problemas del agua y la nueva desaladora que el Gobierno de la Nación estaba a punto de finalizar. La polémica se suscitó en torno a su coste y financiación. Pero dejando aparte el cruce de declaraciones, el caso, en efecto, es que la ejecución de la construcción de la desaladora, que debe abastecer de agua potable a la población melillense, se adjudicó en su día a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, quien corre con el gasto de la ejecución del proyecto de obras. El Estado además ofrecería al Gobierno de Melilla, una vez realizadas las oportunas pruebas al término de la obra, la cesión de la gestión y explotación de aquélla. Pero, de llevarse a cabo esta cesión, la Ciudad debe solicitar al Estado las oportunas subvenciones para el agua, similares a las que ya recibe Ceuta, puesto que con la puesta en marcha de la desaladora, aumentaría notablemente el precio del agua. El compromiso del Gobierno Estatal de conceder subvenciones, si así lo solicitaba la Ciudad, se haría en atención a las especiales características de Melilla, ya que la normativa europea en materia de agua determina que en municipios de más de 50.000 habitantes es el propio Gobierno Local el que debe de conceder las oportunas subvenciones al agua para que no repercutan el bolsillo de los ciudadanos.

CEUTA

Mejor «consenso» y colaboración que un nuevo Estatuto

La estrategia del gobierno ceutí ha estado muy lejos de la utilizada por el Ejecutivo melillense. El ejecutivo ceutí ha otorgado una prioridad durante 2007 a la eficacia en la gestión y, de manera muy especial, al impulso en la colaboración con el Estado, a la confrontación y el tono reivindicativo de su transformación en Comunidad Autónoma. Le han preocupado sobre todo cuestiones como la reforma del Régimen Económico y Fiscal (en adelante, REF), o el estudio de la entrada en la Unión Aduanera, o la colaboración con Marruecos en la gestión de residuos en la zona fronteriza, o la creación del Parque Eólico, la importante infraestructura del Campus Universitario, la integración de las culturas y religiones que conviven en la Ciudad, etc.; antes que «emprender la aventura» de tener que gestionar competencias como Comunidad Autónoma, siendo conscientes que no se disponen de los fondos financieros suficientes para afrontar materias competenciales que, como la Educación o la Sanidad, son muy exigentes desde el punto de vista del gasto. En este sentido, las distintas consejerías del

gobierno ceutí han abogado por políticas de co-gestión y colaboración mediante convenios con el Estado, mostrando una mayor preocupación por la vertiente económica ante la proximidad de la entrada en vigor de parte de los acuerdos de Marruecos como socio de la Unión Europea.

El debate en torno a la reforma estatutaria no obstante ha tenido continuidad durante 2007, pero ha recibido un tratamiento más reflexivo, más pausado y sosegado que el abierto en Melilla. La Ponencia de reforma ha ido posponiendo sus trabajos (por expreso deseo del presidente ceutí), primero ante la proximidad de las elecciones locales de mayo de 2007, después ante la inminencia de las Elecciones generales de marzo de 2008. En esa línea de tranquilidad y profundización en el estudio de la mejora en el autogobierno, el presidente Vivas expresaba en septiembre su convencimiento de la plena integración de Ceuta en la vertebración del Estado Autonómico.

Paralelismos histórico-constitucional de la ambigua autonomía ceutí

En cierto sentido, la nota que mejor podría definir la autonomía ceutí, incluso desde sus orígenes históricos, es su entendimiento de la *bilateralidad* con el Estado como no dependencia de intermediarios o encajes en la estructura estatal por razones de proximidad geográfica. Con anterioridad a la II República Ceuta era a todos los efectos provincia de Cádiz; hoy en día Ceuta es además territorio de la Unión Europea *fronterizo*. La bilateralidad y la ausencia de tutelas extrañas a las autoridades ceutíes estuvieron desde la primera hora en el origen de la especificidad de la autonomía ceutí y de su reconocimiento como circunscripción especial. Cuando se aproximaban las elecciones generales en 1933, en el trámite de elaboración del Dictamen de reforma de la Ley Electoral, desde algunas filas se puso en cuestión el escaño de Ceuta y Melilla en las Cortes, provocando la reacción del diputado ceutí Sánchez Prado, quien se expresó en estos términos:

«...señores diputados, para inclinar vuestro ánimo a favor en la votación, que pienso pedir, tenéis que pensar, Ceuta no es Cádiz, ni Melilla es Málaga, Ceuta tiene problemas completamente distintos a Cádiz e igualmente le pasa en Melilla con Málaga. Nosotros somos la verdadera puerta de entrada en las relaciones con el Protectorado, nuestro régimen es especial, ¿esto no indica que son nulas las relaciones que nosotros podamos tener con Málaga o Cádiz? Tendremos únicamente las de hermandad, las de Patria, pero nada más, nosotros no tenemos relaciones de ninguna clase en las que haya intereses comunes...»

El problema de Ceuta, como el de tantas otras autonomías en España, era el de obtener una esfera de autonomía para no tener que depender de otros, pero igualmente disponer de una interlocución directa con el Estado y sus representantes. En 1931, con el advenimiento de la II República, una legación de la Corporación local de Ceuta se reunió en Madrid, en los primeros días del mes de mayo, en plenos preparativos de la Constitución, para reclamar una autonomía que implicaría la obtención de un Delegado del Gobierno civil, competencias para luchar contra el paro obrero, y no depender para asuntos administrativos de Cádiz o del Alto Comisario.

Aquellos inicios de la puesta en marcha de la autonomía ceutí pueden guardar cierta similitud con la actual D.T. Quinta de la CE de 1978, pues a pesar de gozar de un reconocimiento expreso la autonomía ceutí en el art. 8 de la CE de 1931, el desarrollo de la previsión constitucional se topó con algo todavía no resuelto: ¿cabe una autonomía «regional» sin que ésta sea absorbida por la tutela de la Administración General del Estado, típica del régimen municipal? Lo que ocurrió en aquel entonces, en pleno arranque de aquel modelo autodenominado «Estado Integral», es que la satisfacción con que fue acogido el art.8 de la CE de 1931, cuya redacción quedó fijada ya el 22 de mayo de aquel año, y apenas transcurrido un mes de las reuniones con los representantes ceutíes, se tornó en rabia, desilusión e impotencia ante el distinto entendimiento de la autonomía que propugnaba el Gobierno provisional presidido por Azaña y el mantenido por las autoridades locales de Ceuta. Aquel artículo 8 de la Constitución de 1931 no parecía precisamente ambiguo:

«El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central»

De la alegría con la que cientos de ceutíes recibieron a la llamada «comisión autonómica» a su llegada al puerto tras las negociaciones en Madrid, se pasó al más absoluto desconcierto e indignación cuando el 16 de junio de 1931 el Gobierno dicta un decreto con una redacción poco clara, por el que las autoridades ceutíes (y melillenses) parecían ahora depender del Delegado del Gobierno, denominado en aquel entonces Alto Comisario para el Protectorado de Marruecos, algo que traía al recuerdo a los ceutíes de los tiempos de la Dictadura del general Primo de Rivera. Establecía el decreto que:

«Para todos los efectos políticos y militares, relativos a la acción de España, cooperarán a las órdenes del Alto Comisario las autoridades de los territorios de soberanía de Ceuta y Melilla. Aquel podrá, a tal efecto proponer las medidas que juzgue oportunas en los citados territorios, y deberá ser oído en todas las reformas que el Gobierno se proponga introducir en los mismos»

La reacción no se hizo esperar: se convocó un pleno urgente del Ayuntamiento en el que como medida de protesta se decidió, no sin debate, levantar la sesión, enviando un telegrama al Gobierno conminándole a que aclarara el sentido del Decreto. La aclaración del Gobierno llegó a los pocos días en forma de telegrama del presidente del Gobierno, Manuel Azaña, explicando que la autonomía de Ceuta no se vería recortada.

En aquel entonces, como todavía hoy, no hay una interpretación clarificadora de qué significado se ha de dar a la autonomía de Ceuta. Para el diputado de Ceuta en las Cortes de 1931 la autonomía concedida a Ceuta era la equivalente de una provincia separada del Protectorado y separada de la pertenencia a otras provincias. El 22 de septiembre en las Cortes republicanas Sánchez-Prado enfatizaba este carácter de «no dependencia» de otras provincias o del Protectorado:

«...Como ustedes saben, el día 22 de mayo del corriente año [1931], Ceuta y Melilla consiguieron la autonomía, antiguamente, estaban incorporadas unas veces al Protectorado y otras veces a Cádiz, cosa que no les convenía de ninguna manera. Cuando vino la República se aprovechó la ocasión para pedirlo y así se consiguió. Aprovecho este momento para defender la autonomía de ambas ciudades».

Pero una nueva intervención en noviembre de 1933, igualmente en el estrado de las Cortes, dejaba entrever que la autonomía de Ceuta, al concebirse con sujeción directa al Poder Central, era asimilable al de una Provincia, lo que sumió en la inacción a la Corporación ceutí, que no llegó a aprobar ninguna propuesta de estatuto, quedando a merced por tanto del Gobierno. De ahí la necesidad, planteada expresamente en las Cortes por el diputado de Ceuta, ya en 1933, de aclarar el sentido de la autonomía ceutí y cuál es la naturaleza de una región autónoma:

«Les recuerdo que el Gobierno Provisional de la República concedió a Ceuta y a Melilla la autonomía, estando sujetas al Poder Central. Esto significaba tanto como hacer dos nuevas provincias vergonzantes, pero, al fin y al cabo provincias. Luego llega la Constitución y en su artículo 8º lo dice claro [...] Yo creo señores diputados, llegado el momento de que deslindemos lo que es una región autónoma. Si, en virtud de la Constitución, se nos define ya como región autónoma y se dice que nos organicemos como tal, una manifestación de región autónoma es precisamente la diputación...»

Pues bien, casi la misma indefinición en torno a la naturaleza del ente autonómico que surgiera en 1931 parece pesar y arrastrarse hoy en torno a si se produciría un salto cualitativo en las competencias autonómicas con la conversión en Comunidad Autónoma. Algunos estudiosos como José María Campos, abogado y Decano de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Ceutíes, sostiene que por las características del territorio, la conversión afectaría a la denominación y a pocas competencias más, y se interroga si aun con la nueva denominación, las instituciones no dejarán de comportarse como Administración municipal, integrando instituciones y competencias en los órganos de la Ciudad. A su juicio, habría que preguntarse por qué gozando ya de un Estatuto de Autonomía no se ha procedido a un deslinde entre órganos de naturaleza autonómica y órganos municipales, algo que quizás, –sugiere el autor– sería de todo punto conveniente, habiéndose optado desde 1995 por una fusión de dos entes que exigirían una estructura administrativa e institucional distinta. En la actualidad bajo una denominación de corte autonómico (formalmente existe un presidente, consejeros, *Palacio autonómico*, Estatuto de Autonomía, etc.) conviven competencias de naturaleza municipal, con otras que muy bien podrían definirse como autonómicas por la especificidad del territorio al que le son confiadas. Así, y siguiendo este criterio, recaerían entre esas *competencias autonómicas*, las que podría ejercer el presidente y su Gobierno sobre materias que exigen una planificación de la economía más allá de los impuestos municipales, la competencia de gestionar en Bruselas los intereses del territorio a través de la correspondiente oficina, materias como la conexión de comunicaciones con el resto del Estado, o el turismo e inversiones españolas en Ceuta, las medidas relacionadas con la multiculturalidad y religiones de Ceuta, las propuestas para hacer frente a la cambiante realidad de Marruecos, la inclusión en la Unión Aduanera, la reforma del REF, la reclamación

de la llamada «deuda histórica ceutí», la utilización de la sanidad ceutí por parte de la población fronteriza, cuestiones todas ellas que no son propias de un municipio en España. Hoy por hoy, la sede de Gobierno para cuestiones estrictamente municipales o autonómicas es la misma, los funcionarios están adscritos a la misma institución, y los presupuestos todos ellos se aprueban consolidados por un solo ente. La cuestión es saber –aparte de la adquisición de un reducido número de competencias legislativas, contar con un parlamento *formal*, etc.– si bajo la forma de Comunidad Autónoma continuaría funcionando estructuralmente un solo ente o dos.

Sea como fuere, lo cierto es que ninguno de los dos grandes partidos de ámbito estatal (PP/PSOE), empezando por el que gobierna Ceuta, contemplaban ni una sola palabra en sus respectivos programas electorales para las elecciones de mayo de 2007, sobre la disyuntiva Ciudad/Comunidad.

Los grandes retos de Ceuta en 2007

El gobierno ceutí probablemente se ha volcado algo más que el melillense en esas competencias que hemos calificado como *autonómicas*, esto es, las relacionadas con su especificidad territorial y poblacional. Especialmente se abordaron durante 2007 todo un abanico de problemas con sus correlativos proyectos y estudios, antes de plasmarlos en propuestas, atinentes al despegue económico de Ceuta, cuestión que se está convirtiendo en inaplazable para afrontar las iniciativas que ha emprendido el Reino de Marruecos en la zona, con proyectos de desarrollo del tejido empresarial, apoyados por fuertes inversiones en infraestructuras turísticas y comerciales. A ello se suma la preocupación «caballa» por el espacio económico que se abrirá cuando se ponga en marcha la Unión Aduanera de Marruecos con la Unión Europea en 2010, año en que dará inicio la creación progresiva de una zona de libre comercio (en adelante ZLC) de productos industriales entre las dos áreas (UE-Marruecos). La entrada de Marruecos en la Unión Aduanera es el fruto del acuerdo de asociación UE-Marruecos (*Acuerdo euromediterráneo de asociación por el que se crea la asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el Reino de Marruecos*, en adelante AEMA), Publicado en el DOUE el 18 de marzo de 2000), y en vigor desde ese mes, su objetivo es crear una zona de libre comercio de bienes, servicios y capitales, con cláusulas en la liberalización gradual del comercio durante un máximo de 12 años.

Tras la adhesión de España a la UE la ciudad de Ceuta reaccionó reestructurando su sistema arancelario creando el *Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación* (IPSI), de carácter municipal e indirecto, el cual recae bien sobre la producción de bienes en Ceuta, bien sobre la prestación de servicios, la entrega de bienes inmuebles, así como sobre las importaciones de toda clase de bienes.

Es cierto que el Protocolo nº 2 del AEMA contempla un trato favorable a las mercancías procedentes de Ceuta, o que a través de un proceso de transformación se conviertan en «originarias», aun cuando sean elaboradas con materias primas procedentes de terceros países; es lo que se denomina '*las reglas de origen*'. De este modo se evita que sean gravados el valor de los bienes (materias primas)

una vez que se envían desde Ceuta, aunque procedan de países extracomunitarios; ni tampoco se grava el valor añadido que correspondería a esos bienes tras su fabricación en Ceuta, en base al dictado de ese Protocolo 2º, que considera como productos originarios de Ceuta, i) los productos enteramente obtenidos en Ceuta y, ii) los productos obtenidos en Ceuta y cuya fabricación se hayan utilizado materias que no sean íntegramente originarias de dicha plaza, siempre que estos productos hayan sido elaborados o transformados suficientemente en Ceuta. Casi la totalidad de expertos coinciden en apuntar a una mala gestión de esas '*reglas de origen*' como causa de la casi total ausencia de fondos de inversión que establezcan sus empresas en Ceuta y de la caída en picado de los intercambios comerciales en la Ciudad.

Lo cierto es que en Ceuta «no se habla de otra cosa», ante la proximidad del vencimiento de los denominados tres calendarios de desarme arancelario para Marruecos, el último de los cuales entrará en vigor en 2012, si bien ya en 2010 se integrará como aduana «europea» respecto a bienes de producción industrial. El Gobierno de la Ciudad tiene la sensación de que «tiene que mover ficha». A este respecto, y conscientes del desafío y sobreesfuerzo que va a suponer para Ceuta competir con un país que a todos los efectos comerciales recibirá idéntico tratamiento que los socios europeos, se ha encargado a PROCESA, una sociedad creada por la Ciudad Autónoma en 1987 por acuerdo plenario del día 8 de enero de 1987, y al mismo tiempo órgano encargado de la gestión de las iniciativas cofinanciadas por Fondos Estructurales Comunitarios, la tarea de «facilitar, estimular, canalizar y viabilizar proyectos e iniciativas de índole empresarial», la elaboración de diversos estudios y propuestas de viabilidad para hacer entrar a Ceuta en la Unión Aduanera, buscando un modo para que jurídicamente no resulte incompatible con el Régimen Económico y Fiscal del que disfruta hasta ahora. En efecto, al día de hoy no es rentable exportar productos a Marruecos desde Ceuta, porque necesariamente ha de hacerse en *régimen de tránsito*, al no pertenecer ésta a la Unión Aduanera (tiene a estos efectos la condición de país extracomunitario), mientras que es más ventajoso hacerlo por Tánger, ahorrándose así directamente los costes aduaneros sobreañadidos que rigen en la Ciudad. Y, a la inversa, ningún empresario marroquí, si España importa productos del Reino alhauí, decide hacerlo a través de Ceuta, sino a través de Algeciras. La única solución ventajosa para la Ciudad es que se importaran productos en Ceuta, por la Aduana del Tarajal, para ser elaborados o transformados allí y después, al amparo de las *reglas de origen*, reexportarlos a Europa.

Pero precisamente al estar considerada Ceuta como tercer país, y al no estar contempladas en las *reglas de origen* las mercancías en stock, es decir lo sobrante por no haber tenido salida en venta, los empresarios se ven impedidos, por el enorme coste que ello conlleva, 'reexportarlas' a la Península. Todo ello explica que hayan sido sólo dos grupos inversores los que se acogieron en su día a las *reglas de origen*, obteniendo resultados muy por debajo de las expectativas, quedando hoy sólo uno, tras perder Ceuta las restituciones a la exportación para productos ceutíes en el mercado de lácteos, en junio de 2005, lo que ocasionó un serio golpe a la empresa italiana instalada en Ceuta, «Alice». El 22 de mayo de 2006 Ceuta perdió igualmente la posibilidad de importar azúcar de cuota C (la de precio más competitivo). Por esa escasez de grupos inversores, la norma co-

munitaria dictada para exportación a Europa de productos de empresas ceutíes acogidas a las reglas de origen, ha tenido escasa aplicación (hablamos del Reglamento CE 82/01, del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la definición de noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa en el comercio entre el territorio aduanero de la Comunidad y Ceuta y Melilla).

Otra desventaja es que, de ser admitida Ceuta en la Unión Aduanera, perdería su condición de puerto franco, por lo que las importaciones de cualquier país ya serían libres, siendo indiferente entonces que Marruecos exporte por Tánger o Ceuta, con el añadido de que comenzaría a aplicarse el IVA en Ceuta, desapareciendo probablemente el IPSI; esto repercutiría probablemente también en el REF, desapareciendo el plus de residencia o incluso las desgravaciones del 50% en impuestos.

A la vista de todos estos posibles efectos negativos, y para ponderar los riesgos de la decisión a adoptar por la Ciudad, desde PROCESA se abogaba con prudencia por seguir el «modelo canario», el entonces conocido POSEICAN, proyecto que llevó a Canarias entre 1991-1996 a entrar progresivamente en la Unión Aduanera, obteniendo del Gobierno Español las restituciones a la exportación que antes abonaba la UE, mediante un régimen especial de abastecimientos establecido por cupos calculados en base a la media de producción mediante un determinado tiempo.

Al final, ante la proximidad de 2010, y sabedores por otra parte del tiempo que puede llevar la gestión ante Bruselas, el asunto pasó a manos del Ministerio de Comercio e Industria en la primavera-verano de 2007, que, ante la complejidad de la decisión, y también por respeto a los intereses de Ceuta, subvencionó con 120.000 euros un estudio universitario para que la Cámara de Comercio ceutí cuente con todos los elementos de análisis antes de adoptar una decisión. Los puntos a tratar por el Informe se desdoblaron en dos grandes bloques. Por una parte, se encomendaba el estudio de la situación económica hasta 1986 (año de ingreso de España en la UE), y desde esa fecha hasta hoy, especificando los intercambios comerciales con territorio español, demás puntos de la UE y con terceros países. De otra parte, igualmente el estudio debía abordar las Reglas de Origen y su posible actualización, valorar las posibilidades de suministro de mercancías con terceros países, los intercambios comerciales y las posibilidades de crear un tejido industrial ceutí. El Informe al final fue confiado al catedrático de la Universidad católica San Antonio de Murcia Joaquín Aranda.

El caso es que si la Ciudad adopta la decisión de solicitar su entrada en la Unión Aduanera, el Ejecutivo español no tendrá más remedio que tramitarlo ante la Comisión Europea, quien tiene que elevar una propuesta al Consejo de Ministros de la UE, órgano al que correspondería decidir en última instancia por unanimidad.

La difícil perspectiva que se abre para Ceuta no deja de ser para muchos consecuencia de una «apuesta equivocada» en contraste con lo que ha supuesto el ejemplo de Melilla: mientras que Melilla dispone de una aduana comercial bastante activa, nutriéndose de los productos de Nador y su entorno geográfico, Ceuta habría vivido de espaldas a África, con el puerto como principal motor y mirando siempre hacia el Norte, nunca hacia el Sur. Este es el juicio al menos del

profesor de Economía de la Universidad de Granada, Miguel Ángel Pérez Castro, quien culminó precisamente en 2007 una Tesis doctoral sobre este tema.

Quedaría incompleto el panorama dibujado si no se tiene en cuenta el reforzamiento que los gobiernos de Mohamed VI están buscando en el mercado internacional, con la colaboración de grandes inversores internacionales (incluidos españoles), del área norte del país mediante la construcción (ya parcialmente operativo) del gran complejo portuario Tánger-Med, que supondrá la creación de dos grandes zonas francas en las proximidades de Ceuta, a lo que se suma la enorme inversión en zonas turísticas muy competitivas, desde nada más cruzar frontera española (Castillejos) hasta prácticamente Tetuán con kilómetros y kilómetros de playa, urbanizaciones y hoteles.

Durante 2007 Ceuta estuvo además pendiente de la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Inmigración, nuevo órgano dentro del plan más ambicioso y modernizador de la Administración del Estado incorporado a partir de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Aunque al final se concluyó el año sin que, por la complejidad técnica de coordinación interministerial que lleva aparejada, viera la luz este órgano, cuyo cometido según la propia Ley será el de desarrollo y la ejecución de competencias estatales en materia de regulación e integración social de los inmigrantes, así como la programación y gestión de las diversas actuaciones de asistencia y apoyo a los emigrantes españoles en el extranjero. Se espera que al menos estén representadas las carteras de Interior, Asuntos Exteriores y Cooperación, Educación y Sanidad. Dada la saturación y problemas que supone la entrada con visado y no retorno de ciudadanos marroquíes por el paso fronterizo del Tarajal, además de la saturación de los centros de acogida, con un fuerte incremento de la presencia de menores no acompañados, el gobierno ceutí ha saludado con satisfacción que la Ley prevea además delegaciones autonómicas de la Agencia Estatal de Inmigración, cuyos Estatutos, establecerán las modalidades de participación de las administraciones de todos los entes autonómicos.

El problema inmigratorio, más allá de los problemas de acogida y repatriaciones, ha tenido una especial dimensión judicial. En efecto, la Ciudad se ha visto en la necesidad de acudir a los Tribunales para defender sus competencias en materia de empadronamiento de extranjeros que carecen de tarjeta de residencia en vigor. Aquí nos volvemos a topar con problemas que derivan del deslinde competencial consecuencia de esa naturaleza híbrida de la autonomía ceutí, que parece «condenar» al «limbo» competencial autonómico una parte no desdeñable de sus atribuciones como ente autónomo. En concreto, y por lo que toca a los litigios mantenidos ante los Tribunales en torno a esa discutida competencia para denegar el empadronamiento a los extranjeros sin tarjeta de residencia, no se pueden dejar de señalar los vaivenes de la jurisprudencia desde finales de 2006 hasta enero de 2007, corto espacio de tiempo en el que el mismo Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, TSJA), en su Sala de lo Contencioso de Sevilla, y ante casos idénticos, ha ido dictando resoluciones contrapuestas.

El origen de la controversia judicial hay que situarlo en la Resolución de la Consejería de Presidencia de 4 de mayo de 2005, en virtud de la cual se ordenaba al Negociado de Estadística de la Ciudad Autónoma exigir como requisito

inexcusable para la inscripción en el padrón municipal de los extranjeros que así lo solicitasen, estar en posesión de la tarjeta de residencia y que ésta estuviera en vigor. El 12 de diciembre de 2006, la Sala del TSJA dictó (ponente Montero Fernández) un auto por el que se desestimaba un recurso interpuesto por Ceuta contra una sentencia de mayo de 2006 del Juzgado de lo Contencioso número 1 de Ceuta, en el cual se denegaba a la Ciudad la posibilidad de rechazar la solicitudes de empadronamiento a extranjeros sin tarjeta de residencia en vigor. En el caso del auto desestimatorio, la Ciudad había recurrido la Sentencia de un Juzgado de Ceuta, dictada a favor de un marroquí que deseaba empadronarse en Ceuta a pesar de no tener una tarjeta de residencia en vigor. El tenor del auto era el siguiente: «es evidente que no puede exigírsele al actor apelado [el ciudadano marroquí] un requisito no previsto legalmente a efectos de su empadronamiento». Mediante ese auto se obligaba, por tanto, a la Administración ceutí a tramitar los empadronamientos de los extranjeros que lo soliciten, aun cuando no estuviesen en posesión de la tarjeta de residencia o ésta no estuviese en vigor. Casi a renglón seguido, el 19 de enero del 2007, y con un ponente distinto (Moreno Andrade), la misma Sala dictó una sentencia en sentido opuesto al auto precedente en un caso idéntico al anterior. Esa divergencia de doctrina motivó que a mediados de marzo de 2007 el Presidente de Sala del Alto Tribunal andaluz anunciase la convocatoria del Pleno de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo para unificar criterios entre los tres magistrados que la integran.

En el capítulo de energía e infraestructuras, la Ciudad de Ceuta ha padecido «apagones» de energía eléctrica en 2007 (el de julio duró más de hora y media) que han vuelto a abrir el debate sobre la necesidad de sustituir el conocido como «comercio irregular» con Marruecos, para emprender acciones puntuales de colaboración entre la Ciudad y su «hinterland». Las sensibilidades en torno al aislamiento de Ceuta respecto de sus conexiones energéticas con Europa se encresparon cuando en marzo de 2007 el Ministro de Industria Joan Clos junto a su homólogo marroquí Mohamed Boutaleb y el presidente de Red Eléctrica Española, inauguraba un segundo cable que sale desde Tarifa para suministrar energía eléctrica al país magrebí, cumpliendo así una aspiración que se remonta al reinado de Hassan II, una vez superadas las objeciones y oposición de los ecologistas andaluces. Esta nueva conexión de 2007 ha duplicado la potencia del primer cable, de modo que de los 700 megavatios se ha pasado a los 1.400. A ello cabe añadir que se había negociado en este proyecto la futura instalación de cables de fibra óptica para garantizar las comunicaciones entre ambos continentes. Sin embargo, a pesar de las propuestas ceutíes, no se ha dejado prevista una segunda salida de este nuevo cable de suministro eléctrico, el cual podría haberse convertido en la segunda fuente de suministro en Ceuta junto a la única existente, que es la estación de Endesa. Además esta última empresa ocupa en la actualidad una parcela de unos 5.000 metros cuadrados con las sucesivas ampliaciones que suponen un tapón para el desarrollo inmobiliario de esa zona de la Ciudad, zona en las que las viviendas están ya muy próximas a las instalaciones de la eléctrica, transmitiéndose ruidos y humos. De otra parte, la empresa municipal Alumbrado Eléctrico de Ceuta no hace sino distribuir la producción de Endesa, por lo que, a falta de interconexiones con otras redes nacionales o internacionales, la ciudad está expuesta a apagones y paralización de su actividad a un nivel muy alto. A finales de año (en noviembre) la Co-

misión Nacional de la Energía, ante la reiteración de este tipo de incidentes, decidió abrir un expediente informativo, en el que se abordarían además las particularidades de los sistemas de suministro eléctrico no sólo de Ceuta, sino también en Melilla, calculando cuál es el porcentaje de seguridad en el suministro y prometiendo formular normas reguladoras para mejorar su funcionamiento.

Existe igualmente otro frente en el que Ceuta, y más en concreto sus agentes sociales, está dedicando esfuerzos por hacerse con competencias que entiende entrarían dentro de su autonomía, como es el de la Agencia Tributaria. En este caso los sindicatos han sabido «leer entre líneas» tras la reforma del Estatuto andaluz, sometido a referéndum en febrero de 2007, para aprovechar espacios competenciales, antes estatales y ahora absorbidos por la bilateralidad Estado-Comunidad de Andalucía. En efecto, dado que el nuevo Estatuto Andaluz contempla la creación de una nueva Agencia Tributaria propia que funcionará en régimen de consorcio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), se formuló la propuesta por parte del sindicato UGT de desligar a Ceuta de la Delegación Especial de Andalucía, en atención a las especiales circunstancias de la ciudad.

En la misma línea, y dada la situación fiscal de la Ciudad, haciendo uso de la facultad de iniciativa legislativa autonómica reconocida en el Estatuto, se votó en la Asamblea (marzo) una moción por la que depositar una proposición de ley a las Cortes Generales a fin de aumentar la llamada bonificación (descuento en impuestos) hasta un 50%. La bonificación se viene aplicando desde 2004, año en que se hizo efectiva por primera vez. Fundamentalmente se decidió solicitar ese aumento alegando dos tipos de razones: i) porque el conjunto de la actividad económica de Ceuta se ve afectado como consecuencia de la caída sufrida por los sectores a los que ahora se aplica la bonificación, dado el peso relativo que éstos tienen en el empleo y en el total del Producto interior Bruto de la ciudad y, ii) porque beneficiaría un número importante de empresas (1.680), trabajadores autónomos (2.880), y trabajadores por cuenta ajena (11.000).

Otro de los sectores sobre los que se pretende aplicar incentivos laborales y retributivos para su «fidelización» o permanencia en la Ciudad, es el sanitario. Los sindicatos denuncian la falta de medios y personal de los centros de Salud para una población que el INGESA ha fijado en 75.000 personas, pero que –siempre según fuentes sindicales– de facto alcanza los 200.000 pacientes reales, a causa de la población flotante no censada, habiéndose acusado un aumento de ciudadanos marroquíes que utilizan las prestaciones sanitarias de la Ciudad por ser más ventajosas (el 45% de los pacientes atendidos en urgencias era población de origen marroquí, según datos del INGESA). De ahí que se espere ansiosamente la inauguración del nuevo Hospital.

Otro paso importante en políticas sociales ha sido el convenio firmado con el MAP en materia de vivienda para jóvenes, aunque realmente materializado por el INJUVE y la Sociedad Pública de Alquiler (SPA). Gracias a este acuerdo el primero de estos organismos financiará a los jóvenes los gastos de los seguros multirriesgo del hogar y además se compromete a cubrir otro seguro de caución por impago de alquiler, proporcionando así a los arrendadores la confianza necesaria para que se desarrolle el mercado del alquiler entre jóvenes de 18 a 30 años. En ese mismo ámbito, el de la vivienda, ha sido fundamental la colaboración con

el Estado, a través de la firma de convenios como el sellado con el Ministerio de la Vivienda por el que éste se compromete a la inversión de 112 millones de euros para la actuación de distintos programas relativos a la construcción, urbanización y rehabilitación de viviendas en Ceuta. De ese montante total, 48 millones van destinados a la construcción de 600 viviendas de promoción pública para el arrendamiento, de conformidad con el Acuerdo Marco firmado en marzo de 2007 con la entonces ministra Trujillo. El acuerdo prevé la inversión por parte del Ministerio de esos 48 millones durante los próximos tres años, cumpliéndose la vigencia del acuerdo el 31 de diciembre de 2010, pudiéndose prorrogar por causas debidamente justificadas.

La licitación del Campus Universitario ha estado también presente en las negociaciones con el Estado. La idea de contar en un solo Campus con los distintos centros y titulaciones generó cierta polémica ante las dificultades para su financiación. Sin embargo, al final el Ministerio de Educación y Ciencia ha estado de acuerdo en que esta importante infraestructura (que irá ubicada en un antiguo acuartelamiento) se financie mediante licitación administrativa con fondos privados. De este modo la Conserjería de Economía de la Ciudad en marzo contaba ya con un anteproyecto que reducía a 17,5 millones de euros la inversión total de la cifra inicial que presentó en su día (en 2006) la consultora IDOM en su Estudio de viabilidad, cifra que ascendía a 19,9 millones. El Anteproyecto prevé por tanto que el concesionario de la infraestructura financie íntegramente la construcción y explotación de la obra pública, exceptuando la Residencia de Estudiantes, que será adquirida y gestionada por la Ciudad. El hecho de haber optado por la financiación privada para la licitación de la obra no repercutirá en las tarifas universitarias, acogiéndose a lo dispuesto en la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que permite que la Ciudad abone al concesionario una tarifa mensual por la puesta a disposición de la obra, en razón del interés general del destino de la obra pública, como es la actividad docente.

Otro de los proyectos en materia de infraestructuras en Ceuta es la creación e instalación de un Parque Eólico. La empresa privada Parque Eólico S.L. que actúa a nivel nacional se encuentra tramitando la viabilidad de este proyecto para la Ciudad, corriendo todas las inversiones a cuenta de la empresa (que prevé una inversión de entre seis y siete millones de euros). La Ciudad contaría así con otra fuente de suministro de energía, quien tendrá que someterse al cumplimiento de la regulación estatal establecida en el Real Decreto de Tarifa Media de referencia, pagando únicamente por los kilovatios consumidos (no por los generados) en función del coste medio de kilovatio, que actualmente está fijado en 0,059 céntimos de euro.

Si en algo ha sido pionera Ceuta es en la firma de Acuerdos subvencionados con el Colegio de Abogados y el respectivo de Psicólogos, para la prestación de asistencia jurídica letrada y psicológica a las mujeres que padecen maltratos. En marzo de 2007 se suscribieron convenios se firmaron los convenios con ambos Colegios por un montante total de 82.000 euros (43.000 los abogados, 32.000 los procuradores y 6.100 los psicólogos). Desde que se pusieran en marcha en 2001 en aquel entonces contemplando únicamente la asistencia letrada, se ha multiplicado por 7,5 el número de beneficiarias, que del medio centenar alcanzaba en 2006 casi el medio millar.

Otro frente de colaboración, aún no resuelto, es el que representa el intento de salvar la negativa de Marruecos a convertir el paso fronterizo de El Tarajal en aduana comercial. Esto permitiría alcanzar algún tipo de acuerdo, ante la existente prohibición de impuesta por el país vecino, que ni siquiera permite el paso de áridos, por lo que el traslado de los residuos generados en Ceuta se lleva a cabo en barco hasta la Península. Si Marruecos sigue firme en su postura en torno a El Tarajal, otra posibilidad que está estudiando la Ciudad junto con el Ministerio de Medio Ambiente es la de trasladar en barco los residuos a algún punto de Marruecos.

Por último, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley del Suelo Ceuta tuvo una oportunidad inmejorable para ejercer una posición de fuerza al objeto de obtener concesiones en materia de urbanismo; debemos recordar, no obstante, que la STC 240/2006 denegaba esta competencia en el primer conflicto en defensa de la autonomía local que se concluyó mediante Sentencia).

La Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, fue aprobada, dando acogida a las pretensiones básicas planteadas desde la Ciudad, con el siguiente tenor:

«En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley. La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo.»

La conclusión que se colige fácilmente es que las pretensiones fundamentales de la Ciudad tuvieron acogida en la redacción final de la ley, cuyo trámite en el Senado tuvo que superar una propuesta de veto del PP. Salvo dos extremos, planteados como enmiendas de los senadores ceutíes pertenecientes al Grupo Parlamentario de los populares, cuatro enmiendas que fueron rechazadas, de la que la más relevante fue la de suprimir el tercer párrafo de la Adicional Tercera, justificando la enmienda del siguiente modo:

En relación con la tramitación de los Instrumentos urbanísticos de planeamiento de desarrollo (principalmente Planes Parciales y Planes Especiales), la normativa urbanística vigente en Ceuta y Melilla, principalmente el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, establece clara y rotundamente que los mismos se relacionan con el Plan General a través del principio de jerarquía, por lo que aquéllos no pueden modificar este último. Bajo este principio jerárquico, no se comprende la razón que puede llevar a introducir en la tramitación de estos instrumentos un trámite más, lo que ralentiza su resolu-

ción. No puede ampararse esta intervención en la defensa de un interés general superior al representado por la Administración Local, ya que en la legislación sectorial correspondiente a los distintos ámbitos competenciales del Estado ya se recoge la obligación de otorgar un trámite de audiencia especial cuando dichos instrumentos afectan a dicho sector: Carreteras, Puertos, Ferrocarriles, Costas, Defensa, etc.

Otra de las enmiendas iba encaminada a modificar esa D.A. Tercera estableciendo límites al Estado mediante la introducción de unos supuestos tasados en los que cabría una eventual denegación del PGOU:

«Corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del planeamiento general de estas ciudades y de sus revisiones, así como de las modificaciones que afecten directamente a la estructura general y orgánica del territorio. En todo caso, la aprobación definitiva sólo podrá denegarse motivadamente por incumplimiento de la legislación urbanística, de sus exigencias documentales y formales, así como por contradecir la legislación sectorial.»

Por último la enmienda con la que se pretendía aumentar hasta un 20% el porcentaje de cesión obligatoria de suelo a la Ciudad corrió igual suerte. El tenor de la enmienda era:

«El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el del diez por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.»

Colaboración y lealtad institucional en los nuevos traspasos de competencias: federalismo competitivo entre gobiernos del mismo partido

El año 2007 ha significado el primer intento de adoptar una cierta «asimetría competencial» entre ambas Ciudades, que hasta ahora habían ido de la mano, no sólo por presentar características comunes, sino por el mismo color político de sus gobiernos. Mientras que Ceuta apostó en un primer momento por la colaboración y la lealtad institucional con el Estado en materia de gestión de determinadas competencias, el Ejecutivo melillense –aunque reconsideró poco después su postura– prefirió por primera vez no «ir de la mano» de la «Ciudad hermana», subiéndose al barco de la competitividad territorial en la suscripción de convenios de traspasos competenciales, y planteando aparentemente mayores exigencias que Ceuta. Como veremos a continuación, más que actitudes reivindicativas se trataba de desconfianza para con la Administración estatal, algo que desde luego no es lo que debe presidir el principio de mutua colaboración entre Administraciones.

La causa por la cual Melilla ha adoptado una estrategia muy distinta a la de Ceuta en ese *bilateralismo a dos bandas* que suele regir sus relaciones con el Estado, parece traer su causa del interminable proceso negociador abierto en 2006 (tras la visita del presidente del Gobierno a las dos Ciudades), en torno a la financiación

estatal para Menores Extranjeros No Acompañados (MENA), la cuestión de la Asistencia Social, junto a la transferencia de competencias en políticas activas de empleo y co-gestión del IMSERSO. En principio estas cuatro materias se incluyeron en un mismo «paquete negociador» en las conversaciones con el MAP al entenderse que todas estas materias y los posibles convenios a suscribir afectaban al mismo ministerio: el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

Recordemos además que Ceuta y Melilla son las únicas autonomías territoriales en los que hasta ahora el Estado ha venido gestionando en su integridad tanto la sanidad como la educación.

La idea sobre la que se venía trabajando en el MAP a finales de 2006 y principios de 2007 es que los dos gobiernos de las Ciudades Autónomas pasaran a cogestionar a través de las Comisiones Ejecutivas provinciales, las Políticas Activas de Empleo y el IMSERSO, y en cuanto a menores, prever una partida presupuestaria de un millón de euros para financiar la acogida de los MENA y otros dos millones más para Asistencia Social, para hacer frente a las necesidades en esta materia, teniendo en cuenta la población flotante y los flujos migratorios que soportan ambas Ciudades Autónomas.

Cuando todo parecía indicar que las negociaciones habían llegado a buen puerto, a la vista de que el Consejo de Ministros de 2 de febrero de 2007 había adoptado el acuerdo de firmar cuatro convenios con ambas ciudades para formalizar jurídicamente los traspasos y las cantidades y porcentajes de financiación. Otro síntoma del posible acercamiento de posturas fue la visita que el entonces titular del MAP realizó en febrero de 2007 a Ceuta y Melilla para firmar los Protocolos del acuerdo con el mencionado Ministerio, a fin de poner en marcha las comisiones técnicas que debían redactar por ambas partes los convenios pertinentes. En ellos se tendría que detallar el alcance de financiación y co-gestión de las citadas competencias. Tras una larga espera en la redacción del contenido de los convenios, debida en parte al cambio del titular de la cartera en el MAP, en octubre de 2007, cuando por fin el MAP remite las propuestas de los cuatro convenios para someterlos a la firma de las dos Ciudades, Melilla decide no firmar dos de esos cuatro convenios propuestos, mientras que Ceuta decidió formalizar los cuatro convenios que, pendientes de retoques, todavía en las primeras semanas del presente año no habían sido publicados en el BOE.

Veamos brevemente los motivos y las consecuencias de las divergencias entre las posiciones de ambas ciudades. En primer lugar, tanto el anuncio hecho en el Consejo de Ministros de 2 de febrero, como alguno de los decretos allí aprobados, no pueden entenderse sin tener en cuenta el contexto y momento del proceso de reformas estatutarias abiertas en 2005. La incorporación a esa iniciativa de reforma estatutaria por parte de Ceuta y Melilla supuso la creación en ambas Ciudades de Ponencias que incorporaban decididamente la voluntad de convertirse en Comunidades Autónomas. Pero el anuncio de los traspasos de competencias acordados en Consejo de Ministros, tuvo el efecto automático de paralizar los trabajos de reforma estatutaria, posponiendo *sine die* las reuniones de las Ponencias en ambas Ciudades. La razón no era otra que los traspasos «ofertados» por el Gobierno implicaban de facto la «respuesta negativa» de éste a la conversión en Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla. Esta transformación se presentaba en efecto

«problemática» por razones de muy distinta índole: de índole financiera y presupuestaria por el ya elevado coste del mantenimiento de servicios y mantenimiento de los niveles de renta, de índole estratégica, por el imprevisible efecto que el uso de una ambigüedad calculada en torno al *status* de los dos enclaves podría traer consigo frente a las reivindicaciones de Marruecos y por la propia dificultad técnica de delimitar las competencias e instituciones de dos Comunidades Autónomas sin que se confundan o dupliquen con las del municipio.

De ahí que la *contraoferta gubernamental* acordada en el Consejo de Ministros de febrero, no se limitó a la cogestión de las políticas de empleo y a la especificidad derivada de los menores inmigrantes, sino que se extendía a otros extremos como el de la financiación extraordinaria, a la «indemnización» por residencia del personal de la Administración del Estado y al importante contencioso que ambas Ciudades mantienen con el Estado en relación a la titularidad de competencias en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

En cuanto al primero de los puntos, el Consejo de Ministros acordó una partida presupuestaria anual en concepto de financiación extraordinaria, y en distintos conceptos, de un montante total de tres millones de euros para ambas Ciudades. En cuanto al segundo de los acuerdos apuntados el Consejo de Ministros aprobó un Real Decreto por el que se aumentaban un 7% las indemnizaciones o plus por residencia de los funcionarios del personal de la administración estatal. Por último, y en cuanto a las reiteradas reivindicaciones para ejercer competencias en relación al urbanismo, el último punto del acuerdo anunciado aquel viernes 2 de febrero, rezaba textualmente así:

«De manera inmediata, la Administración General del Estado y las Ciudades de Ceuta y Melilla constituirán un grupo de trabajo que tenga por objeto formular propuesta, en el plazo de tres meses a partir de la firma del presente Acuerdo, sobre delimitación de competencias y mecanismos de colaboración entre las indicadas Administraciones en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio».

El *peaje* a pagar figuraba también en dicho Protocolo o Preámbulo de Acuerdo, en el apartado Tercero, en el que se establece que cualquier modificación del *status* jurídico de Melilla que se realice debe ser consensuada entre el Gobierno de la nación y el de Melilla, así como con el consenso de los dos grandes partidos a nivel nacional en la Ciudad, PP y PSME.

Un mes después de la firma del Preámbulo de acuerdo con el MAP, Melilla hizo público que tenía a punto una propuesta de convenio que sería remitida al MAP. En esa propuesta, consensuada con Ceuta, ambas Ciudades Autónomas, en previsión de una pronta desaparición del comisiones ejecutivas del antiguo INEM, a través de un anunciado Real Decreto que desarrollaría la *Ley 56/2003, de Empleo*, recogían la participación en los nuevos Consejos territoriales del nuevo Servicio Público de Empleo, órganos en los que ambas Ciudades estiman deben estar representadas en paridad con el Estado. Del mismo modo, la propuesta de convenio del traspaso de competencias contempla que la forma de nombramiento de los directores territoriales tanto del Servicio Público de Empleo como del IMSERSO, pasa por la designación por el MAP, pero a propuesta de las Ciudades Autónomas.

Una vez remitida la propuesta al MAP se estuvo a la espera de respuesta con las modificaciones u observaciones ministeriales para poder suscribir los convenios en un tiempo razonable.

A mediados de octubre, cuando el MAP remitió a las dos Ciudades los cuatro convenios para su rúbrica, el Gobierno de Melilla anunciaba que no suscribiría –como había hecho Ceuta– los cuatro convenios recibidos. Mientras que en Ceuta se apelaba a la lealtad institucional entre Administraciones, en Melilla, durante ese paréntesis abierto en espera de recibir los convenios finalmente redactados, el Gobierno de la Ciudad retomó como medida de presión los trabajos de reforma del Estatuto («amenazando» enviar antes de las elecciones locales de mayo una propuesta de reforma a las Cortes Generales), se denunciaba, –señalando además la falta de disposición por parte del Estado a la colaboración–, abiertamente el incumplimiento del MAP respecto a lo acordado en el Preámbulo de Acuerdo suscrito el 13 de febrero de 2007, en relación con dos de los convenios propuestos; a saber: a) el convenio sobre cogestión de políticas activas de empleo y b) el convenio sobre co-gestión del IMSERSO. En cambio, Melilla estuvo conforme en suscribir el convenio de partidas presupuestarias para los MENA y el convenio de financiación extraordinaria en materia de Asistencia Social. Las razones y discrepancias aducidas por Melilla para no suscribir los dos convenios, que sí fueron firmados finalmente por Ceuta, apuntan al sistema de nombramiento y cese de las Delegaciones del SPE (Servicio Público de Empleo), nombramiento y cese que corresponde según el Convenio al Ministerio, aunque a propuesta (en ambos casos) de los gobiernos autonómicos. Disentía o, para ser más exactos, desconfiaba sobre la naturaleza del informe preceptivo que el delegado del Gobierno debe presentar sobre las personas propuestas para directores del SPE, que en el convenio no se mencionaba expresamente, aunque sí parece resultar de la Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración Pública.

La negativa a firmar esos dos convenios se dispó al arrancar el mes de noviembre, cuando el ejecutivo melillense por acuerdo de su Consejo de Gobierno, celebrado el 2 de noviembre de 2007 (BOME 4452 de 16 de noviembre de 2007, p. 3654), y a decir de su portavoz, sólo después de haber recibido las pertinentes aclaraciones por parte del MAP, y una vez obtenido el compromiso del MAP de que en ese convenio específico aparecerían de manera expresa incorporadas las especificaciones exigidas que no figuraban en ninguno de los puntos del convenio enviado por el MAP, el Ejecutivo melillense ahora se adhiere a un convenio que contenía el mismo texto. Se aclara en este sentido que el informe que el Delegado del Gobierno debe evacuar al Ministerio de Trabajo sobre la persona propuesta por la Ciudad para el nombramiento y cese de los «Directores Provinciales», aunque preceptivo, no será vinculante para el Estado. El portavoz del Gobierno Melillense «vendía» como una conquista este extremo al decir que de este modo se aseguraba la teórica prevalencia de la propuesta de la Ciudad Autónoma, de manera que la competencia del Ministerio de autorizar el nombramiento no era más que un refrendo a la misma. De paso, anunciaba también el deseo de un cambio en la normativa que regula la representación de la Ciudad Autónoma en las Comisiones Ejecutivas de la Delegación del Gobierno en cada área, de modo que la participación de los miembros designados por la Ciudad no se limite a tener voz, sino también voto.

Elecciones del 27-M

CEUTA			
PARTIDO	CONCEJALES	VOTOS	
PP	19	22.484	65.18%
UDCE-IU CEUTA	4	5.659	16.41%
PSOE	2	2.985	8.65%
PSPC	0	1.557	4.51%
PDSC	0	1.258	3.65%
LV-GV DE CEUTA	0	326	0.95%
	Votos contabilizados:	34.693	60.25%
	Abstenciones:	22.888	39.75%
	Votos en blanco:	226	0.65%
	Votos nulos:	198	0.57%

Es la primera vez que la Asamblea de Ceuta cuenta ya con diputados de las cuatro confesiones religiosas presentes en la Ciudad (cristiana, musulmana, hebrea e hindú), repartidas entre distintas formaciones políticas. Así, el PP, que obtuvo 19 escaños de los 25 del arco parlamentario ceutí, cuenta con los diputados de religión musulmana Mohamed Hamadi, Rabea Mohamed y Rachid Ahmed. La coalición UDCE-IU incorpora también de esta religión a Mohamed Alí, Abselam Abderrahaman, Mohamed Haddu y Fátima Hamed, que será la primera mujer «con velo» (musulmana) que tomó posesión de su escaño. La confesión hindú está representada por Kissy Chandiramani, mientras que la hebrea contará con Jaime Whannon. A ello cabe añadir que la reforma de la LOREG ha propiciado que de los 25 escaños de que se compone la Asamblea ceutí, 10 estén ocupados por mujeres.

MELILLA			
PARTIDO	CONCEJALES	VOTOS	
PP	15	16.055	56%
CPM	5	6.234	21.74%
PSOE	5	5.200	18.14%
CM	0	784	2.73%
	Votos contabilizados:	28.824	57.47%
	Abstenciones:	21.333	42.53%
	Votos en blanco:	396	1.37%
	Votos nulos:	155	0.54%

Los comicios en Melilla estuvieron esencialmente marcados por dos hechos significativos:

i) En relación a convocatorias electorales precedentes anteriores, sólo se presentaron cuatro partidos, el número más bajo de la historia de las convocatorias para elegir los representantes de la Ciudad Autónoma. Ello ha tenido por consecuencia una menor dispersión del voto; y ii) la constitución de la Asamblea hubo de retrasarse por el recurso contencioso-electoral interpuesto por Coalición por Melilla (CpM), en el límite del plazo previsto, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) en el que instaba la repetición de las elecciones, en su integridad, o en forma parcial en las mesas afectadas por los polémicos votos por correo y los vales de alimentos. El TSJA tenía como plazo el 3 de julio para resolver, confirmando la sentencia anterior (de 28 de mayo, del Juzgado de Instrucción número 3) que había decretado el sobreseimiento de la causa, lo que motivó que fuera a mitad de ese mes de julio cuando se procedió a la constitución de la Asamblea.