

# LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Gerardo Ruiz-Rico  
Juan José Ruiz Ruiz*

## CEUTA

### 1. Actividad político-institucional

En materia financiera el Gobierno de la Ciudad ha centrado su esfuerzo en la eliminación paulatina de la deuda viva de la Ciudad, reducida hasta algo más de 220 millones, lo que ha permitido aumentar la inversión pública hasta los 25 millones. Se ha calculado que para el año 2017 la deuda viva de la Ciudad Autónoma estará situada en torno a los 100 millones de euros, lo que querrá decir que se habrá rebajado en más del 50% de lo que existía en 2011 a una media de 25-26 millones anuales. Cuando se alcance tal situación se podrá volver a solicitar créditos a las entidades bancarias, pero con el límite de que nunca el crédito solicitado superará la cantidad sufragada ese mismo año.

Se produjo una remodelación del Gobierno de la Ciudad a raíz de la dimisión y renuncia al escaño de diputado por motivos personales del Consejero de Economía, Hacienda y Recursos Humanos, lo que provocó que ocupara su puesto un nuevo consejero que además pasó a ser portavoz del Gobierno de la ciudad. Puesto que el nuevo consejero no era diputado de la Asamblea el cargo de portavoz del grupo parlamentario popular pasaba a ser desempeñado por la consejera de Presidencia y el escaño liberado pasa a Antonio López que a su vez se convierte en viceconsejero de Vivienda.

La liquidez de los recursos de la Ciudad ha mejorado desde que el Gobierno decidió transferir mensualmente las cantidades del IPSI, lo que ha permitido eliminar así una de las dos operaciones de Tesorería que venía realizando el Ejecutivo ceutí, al tiempo que ha supuesto un ahorro en costes financieros. La cantidad que ronda este abono es superior a los 40 millones de euros, lo que supone más del 15% del presupuesto de la Ciudad Autónoma. En cualquier caso la liquidación del IPSI debe liquidarse al final de cada año. Se culmina así una antigua reivindicación del Ejecutivo ceutí que viene reclamando la mejora en el pago por parte de la Administración General del Estado desde el año 2007. Ceuta también procedió a finales de año (BOCE de 24 de diciembre de 2013) a establecer el mínimo exento a partir del cual se debe pagar el IPSI, fijándolo el art. 16.2 de la Ordenanza fiscal reguladora del IPSI en una cantidad incluso inferior a la establecida en Melilla (90,15 euros), sustituyendo así los 430 euros que había establecido a primeros de año la norma estatal, en uso de la habilitación contenida para Ceuta y Melilla en la Disposición Adicional de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y del estímulo del crecimiento

y de la creación de empleo, que modifica a su vez el art. 9 de la Ley 8/1991 de 25 de marzo, reguladora del IPSI.

Los distintos asaltos a la valla de inmigrantes irregulares han puesto también el foco en la seguridad y en la eficacia de los pasos fronterizos. En 2013 el Ministerio del Interior había invertido en Ceuta más de 1 millón de euros para mejorar infraestructuras del perímetro fronterizo. Ceuta se sitúa además a la cabeza de los territorios que más gastan en atención a las personas sin hogar con un total en 2012 de 7 millones y medio destinados al funcionamiento de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes.

En el ámbito de vivienda y urbanismo, la aprobación de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (Disp. Final 12<sup>a</sup>) ha supuesto que la Asamblea de Ceuta vuelva a tener competencias urbanísticas en la aprobación de Planes especiales. Sigue quedando en manos del Estado la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana.

El Gobierno de la Ciudad ha completado las infraestructuras del ciclo integral del agua al autorizar la firma de un convenio con la sociedad estatal Aguas de las Cuencas de España (ACUAES) para la construcción de la planta de secado térmico de fangos, complementando así la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), lo que permitiría ahorrar 400.000 euros al año en la gestión de esos residuos. Hasta ahora esos residuos se transportaban a la península para su secado. Cuando la planta de secado térmico esté operativa ya no será necesario transportar los residuos sin secar, cuyo coste que se situaba en 800.000 euros frente a los 350.00 que cuesta explotar la planta de secado. De este modo la Ciudad autónoma culmina un proceso para garantizar el ciclo integral del agua que ha durado 12 años, desde la fase inicial de construcción de la desaladora para garantizar el suministro durante las 24 horas del día a todos los vecinos, pasando por la fase de renovación del tejido de tuberías de suministro y saneamiento (reduciendo así las pérdidas de agua por avería en la red) hasta la construcción de la Estación Depuradora de Residuales. Por otra parte Ceuta ha contado también con su Primer Plan Hidrológico, aprobado en Consejo de Ministros y en el que se incorporan novedades como el cambio en la ubicación de algunos puntos de vertido, de los valores de consumo y demanda de acuerdo con los nuevos registros de población y la incorporación de una masa de agua subterránea a solicitud del Instituto Geológico y Minero de España. Se ha puesto en marcha, por otra parte, la nueva estación para el proceso de remineralización del agua procedente de la desalinización, poniendo así fin al problema de la corrosión en las tuberías.

Se ha aprobado una reforma parcial del Reglamento de la Asamblea que afecta solo a tres artículos relativos a la tramitación de los presupuestos de la Ciudad y asimismo se ha creado en su seno un Grupo de Trabajo para estudiar una posible reforma más amplia.

Han quedado aprobados también en un Pleno extraordinario los Estatutos de Radio Televisión Ceuta (RTVCE). Igualmente la Asamblea aprobó un plan de reestructuración del sector público empresarial en noviembre de 2013 y que afectará además de al ente radiotelevisivo, a las empresas públicas Amgevicesa,

Emvicesa, Servicios Turísticos y Obimasa. En el nuevo esquema de sociedades municipales sobreviven como tales solo Acemsa y Puerta de África, pasando de 18 a 13 la estructura del sector público con la creación nuevos organismos autónomos como el Servicio Regional de Medio Ambiente y Equipamiento Urbano, el Servicio Regional de Emergencias, el Servicio Regional de Infraestructuras, Urbanismo y Vivienda, el Servicio Regional de Tributos, Economía y Presupuestos, y el Servicio de Turismo y Deporte, contabilizándose un total de ocho organismos con los ya existentes. Asimismo se aprobó el Reglamento Regulador del Punto de Encuentro Familiar que regula el funcionamiento de la vivienda acondicionada para cumplir con los regímenes de visitas establecidos judicialmente tras un divorcio.

En materia de urbanismo y vivienda Pleno de la Asamblea aprobó también una modificación de la ordenanza que regula el procedimiento de concesión y control de las cédulas de habitabilidad en base al cual algunas viviendas no regularizadas pueden disponer, de manera provisional hasta su legalización, del suministro de agua y luz. La medida, contenida en el art. 15 de la ordenanza, ha sido muy polémica pues la Administración central a través del Delegado del Gobierno ha visto en ella una forma de incentivar los asentamientos ilegales o incluso de promover la marroquinización de la ciudad, entendiendo además que la Ciudad autónoma, –a pesar de que el pleno de la Asamblea accedió en parte con posterioridad (en el mes de julio) a incorporar la alegación efectuada por la Delegación del Gobierno–, se está inmiscuyendo en una competencia estatal como el Planeamiento urbanístico, por lo que la Delegación del Gobierno, tras un requerimiento para anular el acuerdo, ha anunciado que acudirá a la jurisdicción de lo Contencioso tras un informe del Abogado del Estado. Debe de subrayarse que este asunto ha provocado el choque entre dos administraciones del mismo signo político, algo que quizás se podía haber evitado solicitando un dictamen al Consejo de Estado. Finalmente la Sección III de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) acordaba en diciembre desestimar la solicitud de suspensión cautelar el art. 15 de la Ordenanza Reguladora de la Concesión de Cédula y Control de Condiciones mínimas de habitabilidad. EL TSJA recuerda en su auto que para suspender la ejecución de una disposición de carácter general debe probarse la existencia de un caso de grave daño individual, que no estima acreditado, pues no se advierten claramente perjuicios irreparables a la vista de la provisionalidad y excepcionalidad del régimen establecido en la Ordenanza, ni se aprecia la apariencia de un buen derecho que pueda determinar la nulidad absoluta del precepto. Debe también tenerse en cuenta que la ordenanza no legaliza estas viviendas ni tampoco autoriza sin más el suministro de luz y agua, puesto que queda sujeto a los informes y certificados de la empresa de agua (Acemsa) y de alumbrado, quienes deben de acreditar que las redes se encuentran accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras.

La Ciudad ha aumentado en 2013 las partidas destinadas a atención a familias necesitadas, llegando casi a duplicar el gasto de 2012, situándose en 2013 en 700.000 euros. Se ha procedido a suprimir la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local por las empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil y a derogar la ordenanza fiscal que regulaba su sometimiento a dicha

tasa. Otros recursos destinados a gastos sociales han sido el Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS), el Plan de Empleo Juvenil con más de dos millones de euros de fondos propios y las ayudas al alquiler, además de la compra de libros.

El Consejo de Gobierno aprobó en noviembre de 2013 un acuerdo con los sindicatos para proceder a abonar la parte devengada de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. Se ha llevado a cabo en cumplimiento de algunas sentencias (del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Ceuta para los funcionarios y del Juzgado de lo Social de Ceuta para el personal laboral) que han reconocido el derecho de los funcionarios a cobrar la parte proporcional al período comprendido entre el 1 de junio y 14 de julio. El Tribunal Constitucional se deberá pronunciar sobre el derecho de los funcionarios a percibir esa parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente al período comprendido entre el inicio del segundo semestre de 2012 y la entrada en vigor del Real Decreto de 14 de julio de 2012.

En el plano político, se ha desarrollado una comisión de investigación en torno a la gestión del servicio de limpieza pública viaria por la empresa Urbaser, un caso que se encuentra judicializado por el pago del contrato por parte de la Administración ceutí y en el que se investiga la posible existencia de un enriquecimiento injusto puesto que en el momento de cierre y liquidación del contrato se procedía a reclamar al contratista el pago de una sobrevaloración de la maquinaria utilizada. Tuvo lugar una auditoría externa a cargo de Ernest & Young y que puso de manifiesto que el precio del contrato concordaba con el coste de los servicios.

El sistema de partidos en la ciudad se ha enriquecido al contar por primera vez con la delegación de un nuevo partido, el Partido Renacimiento y Unión Española fundado hace 3 años en Granada, un partido de inspiración musulmana que pretende concurrir a las próximas convocatorias electorales, que propugna el Islam como factor de regeneración moral y ética de España, si bien no pretende ser confesional pues está abierto no solo a musulmanes.

El Ejecutivo ceutí ha reforzado el control previo de los contratos para prestación de servicios (que no generan relación laboral ni prestaciones sociales y que solo pueden celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de la Administración o requieran conocimientos especializados), ya que la Intervención no revisaba previamente los contratos que no superan 3.000 euros y 6.000 si su naturaleza es de obra. A partir de la modificación esos contratos deberán contar también con un informe previo de la Intervención de la Ciudad que avale su suscripción.

## 2. Normativa de interés

Mediante una reforma de los art. 8 y 10 Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa sobre la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se ha equiparado las empresas a los particulares en el pago de esta tasa que se ha elevado en algunos casos un 3.000% pues no se les aplicó la subida de tarifa aprobada para los particulares en 2008.

Se ha adoptado asimismo la primera ordenanza sobre el transporte de viajeros llenando así un vacío existente a pesar de que todas las ciudades cuentan con este marco normativo.

### 3. Colaboración

Se han suscrito, entre otros, convenios de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la Ciudad Autónoma sobre atribución de competencia de recursos contractuales (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2013), con la Secretaría de Estado de Igualdad un convenio para la promoción y fomento de la empleabilidad de mujeres desempleadas para 2013 (BOE núm. 246, de 14 de octubre de 2013), con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales un convenio para la difusión e implantación del Sistema de Información de Usuarios y Servicios Sociales y su aplicación informática (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 2013).

## MELILLA

### 1. Actividad político-institucional

Uno de los capítulos que este año ha centrado la agenda política e institucional ha sido el problema de las avalanchas de inmigrantes irregulares que han conseguido en sucesivas oleadas traspasar la frontera para penetrar en España, bien sea saltando la valla que rodea el perímetro fronterizo, bien a través de coches kamikazes que embisten contra los agentes en el puesto fronterizo. En 2013 entraron mediante estos sistemas en Melilla más de dos mil personas.

Un área de especial sensibilidad para la política de la Ciudad Autónoma es la política de fomento. Melilla había colocado entre sus prioridades la apertura durante más horas del aeropuerto, la construcción de viviendas, la mejora de las carreteras y la ampliación del puerto, asuntos todos ellos que han exigido entablar negociaciones con la Ministra del ramo para que la Administración del Estado impulse todos estos cambios. Otra de las infraestructuras importantes para la ciudad es la desaladora, que es la que abastece en su mayor parte a la ciudad, pero que habría que ampliar con la construcción de un cuarto módulo. La Ciudad tiene algunas competencias sobre el agua y la gestión de instalaciones, pero su construcción depende del Plan Hidrológico. Precisamente el Real Decreto de 26 de abril de 2013 establece la creación por primera vez en Melilla el Consejo del Agua de Melilla, órgano de gobierno, administración y cooperación del organismo de cuenca que es en este caso la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y cuyas funciones son la de fomentar la información, la consulta pública y la participación activa en la planificación hidrológica en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. Como es notorio, a pesar de que Melilla no tiene cuenca intercomunitaria, se integrará no obstante a efectos administrativos en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir cuyo presidente es el que presidirá el Consejo del Agua, o en su ausencia el Comisario

de Aguas de esta confederación. La Ciudad Autónoma designa la primera Vicepresidencia. La composición de este órgano es de 15 vocales, 7 de ellos en representación de los usuarios, 3 en representación de la Ciudad Autónoma, 3 de los Ministerios, 1 de los servicios técnicos y 1 para organizaciones ambientales. En su primera sesión de 18 de junio de 2013 abordó la Demarcación Hidrográfica, que es uno de los grandes proyectos en materia de aguas para la Ciudad Autónoma y que debe obtener la aprobación del Ministerio. Se confeccionó también en esta sesión el denominado ETI (Esquema de Temas Importantes), en el que se han incluido si la Demarcación cumple o pone en riesgo alguna de las normas de la Directiva sobre aguas del 2000, un análisis de aspectos medioambientales, como la degradación de los cauces de la demarcación, si se da o no un uso racional del agua y un sondeo para conocer el estado del agua en los acuíferos y manantiales. Se ha incluido también en el ETI la gobernanza sobre el agua, el control de vertidos y la capacidad de drenaje existente en la zona a explorar. En el mes de septiembre llegaba la aprobación del Plan Hidrológico por parte del Consejo de Ministros para la Demarcación de Aguas de Melilla, tras su elaboración por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. El Plan Hidrológico de Melilla define los usos del agua de la demarcación y sus prioridades y establece y controla los objetivos medioambientales en las distintas categorías de masas de agua definidas por el Plan.

En materia de régimen fiscal se ha procurado actuar conjuntamente con la Ciudad Autónoma de Ceuta para tratar de dotar de seguridad jurídica a los incentivos fiscales en ambos territorios y para tratar de delimitar mejor el denominado “ciclo mercantil” que mide el ciclo de tiempo del que depende que las empresas puedan beneficiarse de la bonificación en el Impuesto de Sociedades.

En cuanto a política de vivienda, el Gobierno de la ciudad aprobó una modificación de las ayudas al alquiler al objeto de que se pudieran beneficiar mayor número de personas. De este modo pasaba a exigirse solo la antigüedad de un mes en el contrato en lugar de los tres meses exigidos hasta entonces. Asimismo, la residencia de 36 meses pasa a exigirse solo a uno de los miembros de una pareja, en lugar de a ambos.

En materia de empleo, el Gobierno de la Ciudad se ha hecho cargo de los gastos salariales durante los seis meses de duración de los contratos promovidos con empresas a través del Plan de Empleo extraordinario, que contempla cupos para jóvenes y familias donde todos los miembros se encuentran en situación de desempleo y que completa el Plan de Empleo de la Ciudad que contempla contratos con la propia Administración. En Sanidad, el Gobierno de Melilla se ha hecho cargo del copago farmacéutico de enfermos crónicos del Hospital Comarcal con carácter retroactivo.

En el ámbito tributario, con la nueva normativa estatal que regula el cobro del IPSI que modifica la Ley 8/1991 (Disposición Final Sexta de la Ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica), que es un impuesto a la importación (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación), a partir de 1 de enero de 2013 las mercancías que superaran el valor de 430 euros iban a estar exentas de pagar este Impuesto si

se traen en barco o en avión (no así por carretera). Con la anterior normativa el importe a partir del cual se debía abonar el impuesto era a partir de 100 euros. Este cambio legislativo introducido por la legislación estatal se vio sin embargo alterado muy pronto, a mediados de año, con la entrada en vigor de la Ley de Emprendedores, publicada el 27 de julio de 2013 en el BOE, se permite a las Ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta establecer la cuantía de la exención del IPSI en el régimen de viajeros mediante la aprobación de sus respectivas ordenanzas, siempre y cuando dicha cuantía mínima no sea inferior a 90,15 euros. Haciendo uso de dicha facultad se ha procedido así, –mediante modificación de la ordenanza reguladora del IPSI aprobada por la Asamblea el 27 de noviembre de 2013 (BOME núm. 5082, de 29 de noviembre de 2013)–, a una rebaja del mínimo establecido por ley estatal, que era de 430 euros hasta ahora y que daba pie a un mayor margen para importar mercancías sin pagar el IPSI y con derecho a la devolución del IVA. Tras la aprobación de dicha ordenanza fiscal, los melillenses que viajen a la península pagarán el impuesto por tanto si lo que compran sobrepasa los 100 y no los 430 euros, como hasta ahora viene sucediendo con otros territorios extrapeninsulares, pretendiendo de este modo evitar una práctica habitual consistente en que el verdadero comprador repartía en la aduana entre varias personas las mercancías adquiridas en la península para de este modo no declarar el IPSI. Se ha vuelto de este modo en la práctica a la anterior regulación, en la que el mínimo se encontraba establecido en pesetas, el equivalente a unos 100 euros. El Gobierno de la Ciudad ha intentado que en la nueva Ordenanza fiscal del régimen de viajeros el tratamiento a los viajeros del puerto y aeropuerto no sea igual al de los que usan la frontera terrestre. El objetivo ha sido determinar un régimen para todo lo procedente de Marruecos y otro distinto para lo que entra por el puerto y aeropuerto. En la frontera terrestre se deberá pagar el Impuesto siempre y cuando el valor de la mercancía sobrepase los 300 euros. Cabe recordar que tanto Ceuta como Melilla tienen la consideración de tercer Estado para la Unión Europea y que aunque el IPSI significa que no se paga un arancel aduanero, a la hora de exportar un producto desde las Ciudades Autónomas hacia cualquier punto de España o de la UE se deben pagar los correspondientes impuestos arancelarios además del IVA.

Hay que destacar que la Ciudad ha cumplido además con el objetivo de la regla de gasto y con el objetivo de estabilidad presupuestaria, pues su capacidad de financiación se sitúa en 2.820.658,87 euros y el nivel de deuda consolidado es de 105.449.840,63 euros.

Una modificación al art. 53.3 a la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado contempla la posibilidad de que los municipios de gran población y las ciudades con Estatuto de autonomía podrán asignar a un grupo de funcionarios las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano. Esta modificación posibilitará que la Ciudad Autónoma de Melilla recupere los Agentes de Movilidad, cuerpo de funcionarios que tuvo que ser suprimido por una Sentencia judicial que obligó a reclasificar como subalternos a 25 funcionarios que se habían formado para la ordenación del tráfico.

## 2. Normativa de interés

Acuerdo de la Asamblea de 28 de agosto de 2013, relativo a la aprobación del expediente de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (Importación y gravámenes complementarios aplicables sobre las labores del tabaco y ciertos carburantes y combustibles), en la Ciudad de Melilla (BOME núm. 5058, de 6 de septiembre de 2013, pág. 3490).

Decreto n.º 3793 de fecha 10 de octubre de 2013, relativo a que los informes de legalidad de los expedientes de contratación que se tramiten y resuelvan por los órganos del Patronato de Turismo de la Ciudad de Melilla sean emitidos por la Secretaría Técnica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana (BOME núm. 5070, 18 de octubre de 2013).

## 3. Colaboración

Mediante un Convenio suscrito con el Ministerio de Educación el Gobierno central se compromete a construir un Instituto de secundaria y un Colegio en la Ciudad Autónoma, en terrenos que cederá la Ciudad. Otro Convenio ha contemplado la delegación de competencias por primera vez tanto Melilla como Ceuta en materia de gestión de la ayuda a domicilio y teleasistencia. Dos convenios más se han suscrito con el mismo Ministerio, uno sobre compensación educativa y formación de personas adultas y jóvenes, y otro Convenio sobre financiación de escuelas infantiles dependientes de la Ciudad.

Otros convenios: Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla para la promoción y fomento de la empleabilidad de Mujeres Desempleadas, para 2013 (BOME núm. 5038 de 28 de junio de 2013, pág. 2603-26129) y el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas) y la Ciudad de Melilla para la financiación de los costes de funcionamiento de la Planta Desalinizadora (BOME núm. 5072, de 25 de octubre de 2013, págs. 4047-4049).