

## CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

### I. Ejercicio de competencias

#### *1. Avalancha de entrada ilegal de extranjeros tras invasión y asalto a la frontera preparada y ejecutada por las autoridades de Marruecos*

Un acontecimiento inesperado, fruto de un acto premeditado de retorsión ha condicionado el ejercicio de numerosas competencias de la Ciudad Autónoma en 2021. Marruecos abrió sus fronteras para que accedieran a Ceuta, bordeando los espigones fronterizos de Benzú y Tarajal, más de diez mil personas, entre ellas más de un millar de menores no acompañados (MENA's). Precisamente en torno a esta cuestión el ministro del Interior comparecía ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados (*Sesión número 18 – Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 446, de 25 de junio, expediente 213/001150 y otros*), pero no aportaba el dato, por lo que a una pregunta escrita de 3 diputadas registrada tres semanas antes, para conocer «el número exacto de menores que entraron ilegalmente» en Ceuta durante la semana del 17 de mayo, el Gobierno en su respuesta se remitía a las declaraciones del ministro (Respuesta nº 184 de 12 de julio de 2021) según las cuales tal dato no entraba dentro de las competencias de su departamento afirmando que «nosotros en Interior llevamos el registro de los menores no acompañados. Pero, una vez identificados, una vez que se hace su registro público y figuran los datos correspondientes, la protección del menor corresponde a las Comunidades Autónomas o a otros departamentos ministeriales, no a Interior». Dicha información llegaba sin embargo a través de una petición tramitada a través del Portal de la Transparencia y respondida por la Dirección General de la Policía, que cifraba en 1.177 los menores no acompañados en Ceuta y cuantificaba en 55 el número de menores no acompañados repatriados a Marruecos tras entrar en situación irregular el pasado mes de mayo en Ceuta, cifra que equivalía al 4,67% de todas las entradas de MENAs, a expensas de las pruebas de determinación de edad. Incluso tras la invasión promovida desde Marruecos, la presión migratoria que sufre Ceuta, lejos de encontrar algún tipo de solución, se recrudecía en los meses sucesivos de período estival, mediante un constante goteo casi diario de entradas ilegales siempre bordeando la costa o con motos acuáticas produciéndose un incremento porcentual de la inmigración irregular con respecto al mismo periodo de tiempo del año pasado de hasta un 532%, según recoge el informe que quincenalmente elabora el Ministerio del Interior, contabilizándose solo en agosto más de 200 entradas ilegales.

### *1.1. Repercusiones financieras de la violación de la frontera*

El asalto de la frontera tenía como primera consecuencia la iniciación de un expediente de modificación de crédito tiene fundamentalmente como objetivo “atender la situación de urgencia sobrevenida a raíz de la llegada masiva de marroquíes el pasado mes de mayo y seguir manteniendo y reforzando todas las ayudas y medidas de carácter sanitarias, económicas y sociales que ya marcaron el presupuesto del pasado año, así como también ante la crisis sanitaria que estamos viviendo y la repercusiones en materia económica en autónomos y pymes”. De ahí que el 25 de junio de 2021 el portavoz del Gobierno anunciara el primer proyecto de expediente de modificación de crédito al presupuesto de la ciudad por un importe de 23,7 millones de euros para elevarlo al pleno de la ciudad para su aprobación inicial. La mencionada modificación de crédito tenía además la ventaja de dejar sin efecto la declaración de indisponibilidad que pesaba en el presupuesto para 2021 sobre algunas partidas.

### *1.2. La manipulación del derecho de asilo tras el asalto organizado por Marruecos*

Tras la crisis migratoria producida entre los días 17 y 18 de mayo, donde miles de marroquíes entraron ilegalmente en la ciudad violando los espigones fronterizos del Tarajal y Benzú, muchos de esos inmigrantes, ante la posibilidad de ser devueltos a su país, colapsaron durante los siguientes días las oficinas de petición de asilo, concedores de que, con el mero hecho de ser solicitantes, ya no pueden ser expulsados del territorio nacional, ganando así algo más de tiempo para intentar alcanzar su objetivo final, llegar a la península. Durante esos días, en las oficinas de asilo ubicadas en la frontera del Tarajal se comenzaron a tramitar las peticiones de asilo, que en 4 días ascendían a 109. Según un comunicado de la Delegación del Gobierno, desde el 20 de mayo, 2.388 marroquíes habían regresado voluntariamente y de manera paulatina a su país, a los que se sumaban más de 6.500 que también de manera voluntaria de manera inmediata a las pocas horas del asalto masivo a la frontera decidieron regresar.

### *1.3. Resoluciones institucionales declarando Ceuta y Melilla ciudades ocupadas por España*

Al verse implicadas las fronteras de la Unión Europea, el Parlamento Europeo intervenía el 9 de junio votando una Resolución común sobre la violación de la Convención de Naciones Unidas sobre derechos del niño y la instrumentalización de los menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP)) en el que “rechaza la utilización por Marruecos de los controles en las fronteras y de la migración, especialmente la de menores no acompañados y de familias que hayan atravesado masivamente la frontera entre Marruecos y la ciudad española de Ceuta, poniendo así en peligro su vida y su seguridad” (párrafo 1).

Lejos de respetar la europeidad de Ceuta, los miembros de la Mesa de la Cámara de Representantes y de Presidentes de Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias (la cámara baja) de Marruecos (ya que la cámara se encontraba fuera del período de sesiones) reaccionaba a la resolución del Parlamento europeo con un extenso comunicado el 10 de junio de 2021 (con traduc-

ción en español) en el que, en violación del Derecho Internacional, pero en sintonía con lo que durante décadas vienen difundiendo los medios de comunicación públicos (canales de televisión, radio y agencia de noticias estatal) se calificaba en el punto 11 del comunicado a Ceuta como una ciudad marroquí ocupada en estos términos: “Con respecto a la referencia en el texto de la resolución a la ciudad de Sebta [Ceuta], la Mesa de la Cámara de Representantes y los presidentes de los grupos y e agrupamiento [sic] parlamentarios reiteran el estatuto jurídico de esta ciudad marroquí ocupada”. A su vez, y a instancias de Marruecos, el Parlamento Árabe aprobaba el 26 de junio una “Decisión” en la que resolvía entre otras cuestiones, “reafirmar la marroquinidad de las ciudades de Ceuta y Melilla y de las islas marroquíes ocupadas, la necesidad de abrir este asunto considerando que esta situación pertenece a la época colonial” calificaba a Ceuta y Melilla como “ciudades marroquíes” y como “reliquia de la época colonial” (punto 10) condenando la resolución del Parlamento Europeo como una “práctica provocadora”.

La invasión de territorio español fue de tal magnitud que el Rey Felipe VI telefoneaba a primera hora de la tarde el 18 de mayo de 2021 al presidente de la Ciudad Autónoma de Ceuta para interesarse por la situación en la ciudad tras el asalto a la frontera y para trasladarle un mensaje de solidaridad y ánimo a la ciudadanía.

#### *1.4. Reacción de la Asamblea de la Ciudad Autónoma*

La invasión programada desde Marruecos llegaba al Pleno de la Asamblea de 27 de mayo de 2021, suspendido finalmente en su primer punto del orden del día tras las críticas de Vox al Gobierno de la Ciudad, por no haberse convocado un Pleno Extraordinario sobre lo sucedido en la Ciudad Autónoma. No obstante, el con el transcurso de los meses, 25 de agosto de 2021 otro partido de oposición, Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía (en adelante, MDyC) solicitaba la convocatoria de los portavoces de los grupos parlamentarios de la Asamblea de forma “inmediata” tras ser suspendida dos horas antes debido a la convocatoria del presidente de Ceuta (y de la Asamblea) por el presidente del Gobierno Pedro Sánchez. Sin embargo, la Junta de Portavoces se posponía para dos días más tarde.

#### *1.5. La paralización de la repatriación de menores extranjeros no acompañados (MENAs) tras el asalto a la frontera*

Otra de las repercusiones colaterales de la invasión de marroquíes y en especial en lo relacionado con la devolución de menores, era la convocatoria en calidad de investigada de la delegada del Gobierno por un presunto delito de prevaricación administrativa el 14 de diciembre de 2021 para prestar declaración.

En el mes de agosto se llevaba a cabo un nuevo intento de repatriación de los menores que se encontraban acogidos en albergues provisionales habilitados por la Ciudad Autónoma de Ceuta, dando así comienzo a una repatriación escalonada en grupos de 15 en aplicación del acuerdo suscrito en 2007 entre España y Marruecos. La orden de las repatriaciones llegaba a través de un correo electrónico de la Secretaría de Estado de Seguridad en el que se instaba a la devolución

de menores a Marruecos de manera inmediata. Ahora bien, diferentes ONG iniciaban dos procedimientos judiciales, uno en la Audiencia Nacional y otro en el Juzgado de Instrucción nº1 de Ceuta que detuvieron la puesta en marcha de las devoluciones. Hay que reseñar desde el Área del Menor de Ceuta se dio traslado al Fiscal para ponerle en conocimiento de que en “modo alguno” se ha intervenido por parte de ningún miembro del Servicio de Protección del Menor de Ceuta en la ejecución de las devoluciones de menores a Marruecos y solicitaba su intervención en base art. art. 174 del Código Civil, para que las repatriaciones se llevaran a cabo con las debidas garantías.

Tras un recurso interpuesto, la Red Española de Inmigración y Ayuda al Refugiado solicitaba a la Audiencia Nacional medida cautelarísima de paralización de todas las repatriaciones de menores hasta tener conocimiento de los expedientes. En el Razonamiento Jurídico 1º se precisa que “objeto del presente recurso contencioso-administrativo es un escrito de 10 de agosto de 2021 con el membrete de la Secretaria de Estado de Seguridad, en el que se acuerda, a solicitud de fecha 10 de agosto de 2021 de la vicepresidenta primera del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, como continuación del escrito remitido el 24 de mayo del citado año, que se proceda a ejecutar las previsiones recogidas en el artículo 5 del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007”. De hecho el Auto reproduce el escrito en el que se precisa que la orden de repatriación procede del propio ministro del Interior, quien por cierto negaba la competencia de la Audiencia Nacional, pues según su versión la orden de retorno de los menores la dio la ciudad autónoma y no un ministerio. Sin embargo en el escrito impugnado se lee: “En base a ello, y por indicación del ministro del Interior, se ruega se proceda a efectuar el retorno de los menores al Reino de Marruecos, respetando en todo momento sus intereses y derechos. Todo ello con el fin último de garantizar en cada caso las condiciones de reunificación familiar efectiva del menor o su entrega a cargo de una institución de tutela” (reproducido en el RJ 3º del Auto).

Casi de manera paralela, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ceuta dictaba, para resolver otro recurso interpuesto por varias asociaciones el Auto de admisión de un recurso de protección de derechos fundamentales que resolvía mediante Auto 137/2021, de 16 de agosto de 2021, en virtud del cual estimaba “la medida cautelar urgente” solicitada por diversas Asociaciones, ya que “la única decisión posible, es ordenar la suspensión de la actuación ‘de facto’ adoptada por la Administración, dirigida a repatriar a los menores no acompañados referidos en la demanda [un grupo de 9 menores], que aún no hubieran sido devueltos a Marruecos, quedando bajo la protección de la Ciudad Autónoma de Ceuta” (R.J.1º)” de modo que en el fallo se decretaba la suspensión de “la actuación material dirigida a repatriar a los menores no acompañados (...) esto es, permaneciendo bajo la protección de la Ciudad Autónoma” (Parte dispositiva). El auto recordaba que “la legislación española solo permite la devolución de mayores de edad que se encuentren ilegalmente en nuestro país, sin la tramitación del correspondiente expediente administrativo, cuando se trate de extranje-

ros que ya hubieran sido expulsados y contravengan la prohibición de entrada en España y a aquellos que pretendan entrar ilegalmente en el país” (Razonamiento Jurídico 1º). El mencionado Auto constataba que el supuesto de hecho de repatriación automática “de forma evidente no concurre en el presente caso”, ya que “específicamente nuestro ordenamiento jurídico, (LO 4/2000 y R.D. 557/2011) exige para la repatriación de menores extranjeros no acompañados la incoación de un expediente administrativo, en el que debe constar datos tan esenciales como los relativos a la filiación y las circunstancias sociales y familiares de su entorno en el país de origen” (R.J. 1º). De esta normativa, el Auto 137/2021 destaca que “el art. 192 del RD 557/201 establece como un trámite de preceptivo cumplimiento la notificación de la incoación del procedimiento al menor, al Ministerio Fiscal y a la entidad que ostenta su tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, a fin de que en un plazo de 10 días puedan realizar las alegaciones que considere oportunas y proponer las pruebas pertinentes sobre los hechos indicados. Tras la práctica de las pruebas que se estime oportuno, debe darse traslado nuevamente al Ministerio Fiscal y al resto de las partes; y solo tras ello y de conformidad con el art. 194 del R.D. 557/2011 se adopta la decisión relativa a la repatriación del menor a su país de origen o su permanencia en España”, sin embargo el Auto 137/2021 constata que “en el supuesto enjuiciado, nada de lo ordenado en el referido R.D. se ha cumplido. Ni se ha tramitado, cumpliendo con los referidos trámites de obligado cumplimiento el procedimiento administrativo, ni consta resolución expresa sobre dicha cuestión respecto a cada uno de los menores exigible en nuestra legislación. Omisión que ha impedido a la totalidad de los interesados conocer los fundamentos que justifican la decisión de facto adoptada” (R.J. 1º).

Ante el Auto del Juzgado ceutí, el Ministerio del Interior decidía suspender las repatriaciones de otros 700 menores acogidos por la Ciudad de Ceuta. La Fiscalía motivaba sus alegaciones argumentando que “persisten las mismas circunstancias” que la jueza apreció en su primer auto de medidas cautelares, en el que consideró “acreditada” una vulneración del hecho de que “nuestro ordenamiento jurídico exige para la repatriación de menores extranjeros no acompañados la incoación de un expediente administrativo, en el que debe constar datos tan esenciales como los relativos a la filiación y las circunstancias sociales y familiares de su entorno en el país de origen”. Por su parte, la Abogacía General del Estado aducía que “Nada corrobora esas especiales circunstancias que permitan presumir, al menos indiciariamente, una situación de vulnerabilidad que hasta el día de hoy no ha sido detectada por la administración competente”, y sustentaba la legalidad de las repatriaciones en la aplicación del Acuerdo de 2007 firmado entre España y Marruecos. La Abogacía apreciaba además asimismo vicios de forma en el recurso presentado por las dos ONG en los juzgados de Ceuta. En ese mismo escrito de alegaciones de 20 de agosto de 2021 la Abogacía del Estado revelaba que todavía quedaban 758 niños y adolescentes por repatriar, menores que se encontraban registrados acogidos en distintos centros temporales, sin embargo, se informaba de que casi medio millar de menores, entre 400 y 500, se encontraban en la ciudad sin ningún tipo de control “deambulando y pernoctando en campamentos provisionales, expuestos a todo tipo de riesgos”.

Finalmente, tras las alegaciones presentadas, el *Auto 00087/2021, de 24 de agosto de 2021*, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ceuta resolvía negar valor normativo a dicho Acuerdo de 6 de marzo de 2007 argumentando que “no es un tratado internacional y por tanto no le resulta de aplicación el art. 29 de la Ley 25/2014; sino un acuerdo internacional no normativo, definido en el art. 2 de la Ley 25/2014, esto es, un acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo, que contiene una declaración de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, no constituyendo fuente de obligaciones internacionales” (FJ 3º).

#### *1.6. La contratación de urgencia de profesionales educadores y traductores*

A la vista de los autos judiciales que ordenaban la paralización de las repatriaciones por no observar los trámites de la Ley de Extranjería y su Reglamento, la Administración ceutí procedía a la contratación de intérpretes, trabajadores sociales y mediadores judiciales para poder llevar a cabo entrevistas individualizadas y elaborar los documentos de los expedientes personalizados preceptivos para cada uno de los menores a repatriar. Así pues, la Administración ceutí se veía obligada a incorporar el 12 de septiembre a 12 funcionarios interinos, de las categorías A2, C1 y C2, a la Oficina de Extranjería como apoyo y refuerzo de los funcionarios ya existentes, insuficientes y desbordados en la realización de los trámites de repatriación de menores no acompañados, entre los que destacan la elaboración de informes para las autoridades diplomáticas marroquíes así como informes dirigidos al Área de Menores de la Ciudad. En total, la Ciudad Autónoma contrataba a 12 trabajadores sociales y a 8 traductores a través de la bolsa de empleo mediante la empresa TRAGSATEC. En efecto, la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales de Ceuta contrató los servicios de la empresa pública TRAGSATEC, (filial de TRAGSA) para el servicio de asistencia de 8 intérpretes junto a un jefe de proyecto destinado a menores no acompañados en Ceuta para el desarrollo del procedimiento de repatriación a Marruecos, desde el 17 de septiembre 2021, (*Decreto de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales por el que se aprueba el encargo a medio propio del servicio de asistencia de intérpretes a menores no acompañados en Ceuta para el desarrollo del procedimiento de repatriación a marruecos, necesarios para apoyar a los Trabajadores Sociales adscritos al Área de Menores en la confección de los expedientes individualizados que requiere la normativa vigente para perfeccionar los citados procedimientos de repatriación*, BOCCE nº 6.153, de 3 de diciembre de 2021, págs. 2471-2476), con un coste adicional para la ciudad por importe de 100.728 euros por una duración de 4 meses prorrogable por otros 4. El personal contratado debía acreditar los conocimientos del dialecto árabe marroquí (dariya), y preferentemente como segundo idioma el francés El Decreto de la Consejera de Presidencia de 3 de diciembre de 2021 considera la inclusión de Ceuta como asimilada plenamente a una Comunidad Autónoma en la adquisición de acciones de TRAGSA basándose en la Orden Ministerial del 13 de julio de 2017 por la que el Ministerio de Hacienda y Función Pública autorizaba la enajenación de una acción de TRAGSA, titularidad del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) a favor de la Ciudad Autónoma de Ceuta, dando cumplimiento

al artículo 2.1 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, que asimila las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla a las Comunidades Autónomas, estableciéndose en el informe jurídico de la Abogacía del Estado que dicha asimilación se extiende igualmente a la adquisición de acciones, considerándose por tanto las empresas del grupo TRAGSA medio propio y servicio técnico de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Por su parte, el Ministerio de Educación contrataba 20 plazas entre docentes y orientadores sociales, para poner en marcha las 11 aulas lingüísticas repartidas en cinco centros de Ceuta destinadas a los menores migrantes de entre 12 y 16 años. Ello exigía una importante coordinación entre la Ciudad Autónoma y la Administración central, ya que las listas de menores variaban de manera constante. Esos primeros 20 profesionales formaban parte de un total de 47 docentes prometidos por el Ministerio de Educación de manera escalonada para atender a los menores migrantes en la ciudad de Ceuta (*Resolución de 10 de septiembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se dictan instrucciones para el funcionamiento, con carácter excepcional y temporal, de aulas de primera acogida, evaluación e inmersión lingüística, para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en centros públicos de educación secundaria en la Ciudad de Ceuta, BOE nº 220 de 14 de septiembre de 2021, págs. 112325-112329*).

Los menores introducidos de manera ilegal en Ceuta a la altura de final del año de 2021 continuaban deambulando, alejados de su entorno y sus familias, acogidos en campamentos temporales sin las condiciones idóneas, sin escolarizar, con una evidente acentuación del desarraigo familiar todo lo cual no es sino una contravención del interés general del menor.

### *1.7. El desbordamiento del centro de estancia temporal de inmigrantes*

Tras alcanzar su máxima capacidad de ocupación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta por los marroquíes que accedieron a la ciudad en las jornadas del 17 y 18 de mayo por los asaltos masivos al espigón fronterizo del Tarajal, los subsaharianos acogidos en el CETI realizaron una sentada negándose a entrar a las instalaciones, tras los graves incidentes producidos, logrando reunirse con el director del CETI para trasladarle su reivindicación de exigir su traslado a la península, alegando que llevaban más de 6 meses en Ceuta. A finales de diciembre de 2021 con salida de 18 inmigrantes hacia centros de acogida de Cataluña, Andalucía y Castilla y León, la cifra de inmigrantes acogidos en el CETI descendía a sus mínimos (253 inmigrantes, de ellos 220 procedentes de diferentes países del África Subsahariana, 20 naturales de Marruecos y cinco de Yemen).

### *1.8. La seguridad y vigilancia de los centros de realojo y acogida*

La Consejería de Economía, Hacienda, Administración Pública y Empleo licitaba (expediente 20/21) en el Portal de Contratación Pública y por un periodo de 2 años, el Servicio de Vigilancia y Seguridad en el Centro de Realojo Temporal para colectivos vulnerables, el equipo técnico de menores y en el centro de menores infractores Punta Blanca, dependientes todos ellos del área de Menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta. El sobrecoste generado por la masificación pro-

vocada por la invasión del mes de mayo provocaba que el contrato licitado por la Ciudad, alcanzara un montante estimado para los 2 años, de más de 5,6 millones de euros.

## II. Las restricciones ligadas al Covid-19

Tras la reforma del art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), según redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tienen atribuido el conocimiento de “la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación restricción derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”. En aplicación de dicho control jurisdiccional *ex lege*, que se integra en la potestad de autotutela de la Administración, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) ratificaba el 27 de mayo de 2021 las nuevas medidas sanitarias de contención de la pandemia de la enfermedad del coronavirus propuestas por la Consejería de Sanidad del Gobierno, si bien el TSJA precisaba que “algunas medidas” de las propuestas “pueden afectar al derecho a la intimidad personal para poder seguir la trazabilidad de eventuales contagios, la libertad de movimientos y el derecho de reunión”, pero las considera “necesarias y proporcionales al nivel de alerta actualmente existente” (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 11 de junio de 2021, rectificado con fecha 15 de junio de 2021, por el que se aprueban las nuevas medidas sanitarias preventivas en materia de Covid-19, ratificado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el Procedimiento de ratificación de medidas sanitarias Núm. 411/2021 (BOCCE nº 45 Extraordinario, de 16 de junio de 2021, págs. 375-387).*

Un nuevo decreto de la Consejería de Sanidad tras la ratificación por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, adoptaba un Decreto ante la 5ª ola de la pandemia registrada a comienzos del mes de julio, imponía mayores restricciones como la prohibición de celebraciones de fiestas, verbenas, procesiones, romerías y otras actividades festivas populares o tradicionales, incluida la Feria de la Ciudad un año más (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 26 de julio de 2021, por el que se aprueban las nuevas medidas sanitarias (Covid-19), ratificado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el Procedimiento de ratificación de medidas sanitarias Núm. 537/2021, BOCCE nº 57 Extraordinario, de 28 de julio de 2021, págs. 595-608).* A diferencia de Melilla, el Gobierno ceutí sometía al TSJA (*Auto de 13 de diciembre de 2021*) el Decreto de la Consejería de Sanidad que instauraba el certificado Covid-19, que quedaba plenamente avalado por dicho órgano jurisdiccional antes de su publicación, mientras que Melilla optaba por publicar la norma y solicitar

a posteriori su ratificación (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 10 de diciembre de 2021, por el que se aprueban las nuevas medidas sanitarias preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, ratificado por Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, en Procedimiento Ordinario núm. 886/2021, BOCCE, nº 94 Extraordinario, de 15 de diciembre de 2021, págs. 995-1009*).

### III. El cambio de festivos locales motivados por la marroquinización de la población

En el seno de la Asamblea se producía un intenso debate en torno a la posibilidad de fijar a partir de 2022 como festivos de manera estable las 2 principales fiestas religiosas musulmanas: la Pascua del Sacrificio (*Eid Al Kebir*) y de fin de Ramadán (*Eid Al Fitr*), permaneciendo inalterado con la festividad local de San Daniel, patrón de Ceuta. De todos modos, la primera festividad musulmana ya se venía incluyendo entre las fiestas locales.

El informe emitido por la Secretaría General de la Asamblea a solicitud del presidente de la Ciudad fechado el 21 de septiembre de 2021, ponía fin a un amplio debate sobre el órgano competente para la aprobación de festividades opcionales o que se pueden sustituir hasta un máximo de 2. En su informe, la Secretaría General estimaba que “es la Presidencia de la Ciudad el órgano competente al no estar expresamente atribuida esta facultad a otro órgano o institución de la Ciudad de Ceuta”. El Informe recordaba que “hasta el pasado ejercicio, ha sido el Pleno de la Asamblea el que ha venido aprobando el calendario de fiestas laborales, sin que tal acuerdo haya sido objeto de reparo o anulación, por parte de ningún órgano administrativo o judicial”. Del examen de la normativa aplicable el Informe no recaba la competencia de ningún órgano de manera concluyente, observando que “el Real Decreto 2001/1983, hace referencia sólo a las Comunidades Autónomas, sin indicar ningún órgano en concreto”. En la otra Ciudad Autónoma, Melilla, el último acuerdo sobre las fiestas laborales fue aprobado por el Consejo de Gobierno, el 29 de septiembre de 2020. Del examen estatutario (art. 12) y del Reglamento de la Asamblea (art. 38), así como del Reglamento de Gobierno, tampoco se extrae una competencia en sentido expreso, si bien el Informe, a tenor del art. 5.4 del Reglamento de Gobierno y por recoger un título competencial de carácter genérico, se inclina por atribuir la competencia a la Presidencia de la Ciudad, dado que “el Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración determina en su art. 12.q) que le corresponde a este órgano colegiado deliberar sobre aquellos asuntos que, por su importancia y repercusión en la vida de la Ciudad así lo aconsejen”. Así pues, “considerando que el art. 5.4 del Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración residencia en la Presidencia de la Ciudad el ejercicio cualesquiera competencias que no estén atribuidas expresamente a otro órgano o institución de la Ciudad de Ceuta; puede concluirse que es la Presidencia de la Ciudad el órgano competente –al no estar expresamente atribuida esta facultad a otro órgano o institución de la Ciudad de Ceuta–, para comunicar al Ministerio de Trabajo y Economía Social, las fiestas laborales para 2022”.

Finalmente, y en base a dicho Informe Jurídico de la Secretaría general de la Asamblea, se adoptaba por un lado, en aplicación del *Decreto de 28 de septiembre de 2021, de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Ciudad de Ceuta para el año 2022* y por otro, en aplicación del Acuerdo de la Asamblea de 7 de octubre de 2021 por el que se aprobaban los días no laborables por festividad local, los festivos para 2022, festivos que se publicaban en el Boletín Oficial como Anuncio del *Calendario de Fiestas Laborales de la Ciudad de Ceuta para el 2022*, firmado por el consejero de Hacienda (BOCCE nº 6.150, de 23 de Noviembre de 2021, pág. 2.320), Mediante el Decreto Presidencial se incluían los *festivos opcionales o sustituibles* (retribuidos y no recuperables), determinando el presidente ceutí los 5 habituales hasta ahora, pero quedaban pendientes otros 2 *festivos posibles* que se corresponde con los 2 festivos locales, por cuyo carácter correspondía determinar a la Asamblea de la Ciudad como Ayuntamiento, lo cual tuvo lugar en el Pleno Extraordinario de 7 de octubre de 2021, aprobándolo finalmente por unanimidad de los presentes (Vox se ausentó), a pesar de los cruces de críticas entre los distintos grupos. La Asamblea optaba por mantener como festividad el día de San Antonio, pero decidía incluir por primera vez el 3 de mayo de 2022, y no el día 2 de mayo de 2022 como proponía el dictamen de la Consejería de Hacienda y Economía (que es cuando correspondería el fin del Ramadán, festividad musulmana que no se rige por fechas sino por la observación de la luna), como festivo en el calendario con su denominación en árabe «Eid Al Ftir» y no en castellano como «final de Ramadán». La razón de posponerlo al 3 de mayo era la aceptación de una enmienda transaccional de MDYC, que deseaba que la fecha fuera la misma en Ceuta y en Melilla. El problema de sumar un nuevo festivo a los ya existentes era resolver cómo añadir el fin de Ramadán y el Día de Ceuta, que completarían una lista de quince festivos, cuando no se pueden designar más de catorce. Finalmente, para dar entrada como festivos a cinco fechas disponiendo de un cupo máximo de tres se optaba por aplicar el mecanismo legal que permite no trasladar al lunes los festivos que en 2022 coinciden en domingo.

#### IV. Transparencia

El Pleno de la Asamblea aprobaba por amplia mayoría y sin ningún voto en contra una propuesta solicitando crear un apartado en el Portal de Transparencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en el que los ciudadanos puedan consultar las diferentes propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios, contando con una periódica actualización, así como también la creación de un informe trimestral donde se detalle el grado de cumplimiento de las propuestas aprobadas por la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, detallando la ejecución de las mismas, así como cuantas gestiones efectuadas y en el supuesto de no ejecución, motivación tanto política como técnica.

La Consejería de Fomento y Turismo publicaba un decreto (Decreto del Consejero de Fomento y Turismo, D. Alejandro Ramírez Hurtado, por el que se somete a consulta pública la creación del “Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta”, BOCCE, nº 6.110, de 6 de julio de 2021, pág. 1407) por el que se somete a consulta pública

la creación del ‘Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno’ de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Este trámite posibilitará recabar la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectadas. Todo ello de acuerdo a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, en su art. 133, regula la participación de la población en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

## V. Transporte

El Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta aprobaba la autorización para establecer un régimen de ayudas de concesión directa para bonificar a los ciudadanos no residentes en Ceuta en el precio del transporte aéreo, reduciendo el coste de los billetes de helicóptero (*Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2021, relativo a la aprobación de la Convocatoria y las Bases Regulatoras del Programa de Bonificación a no residentes que utilicen el transporte aéreo entre la Península y Ceuta, BOCCCE nº 46 Extraordinario, de 17 de junio de 2021, págs. 389-392*). Hasta ahora el transporte aéreo con la península solo contemplaba subvenciones para residentes en la Ciudad autónoma.

## VI. Medio Ambiente

Tanto Ceuta como Melilla daban su acuerdo el esquema de reparto territorial de fondos sobre la base de los criterios debatidos en la anterior Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, celebrada el 15 de junio. Según lo aprobado en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 9 de julio, los 511,2 millones de euros se distribuirán en un total de cinco convocatorias de proyectos de inversión. El más cuantioso (y la única partida en la que participa Ceuta y por la que recibirá 1 millón de euros) era el destinado a actuaciones en conservación de la biodiversidad terrestre y marina, restauración de ecosistemas e infraestructura verdes y gestión forestal sostenible por un importe de 237.250.000 euros.

## VII. Financiación

La Comisión Europea se comprometía el 8 de septiembre de 2021 a hacer frente con algo más de 14 millones de euros, la totalidad de los costes generados por la adopción de medidas de urgencia frente a la entrada masiva de inmigrantes a las costas de Ceuta y la frontera de España durante 7 meses empezando a contar desde el 16 de mayo de 2021, fecha de la invasión ilegal de más de 12.000 inmigrantes a la ciudad bordeando los espigones fronterizos de Benzú y Tarajal. Dicha financiación era fruto de un acuerdo entre las directoras generales de Migraciones y Asuntos de Interior de la Comisión Europea y la directora general del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones español. En el Acuerdo se especificaba que el 80% de los más de 14 millones se desembolsarían antes de finalizar el mes de septiembre de 2021.

Por otra parte, en cuanto a Fondos de la UE, a Ceuta le correspondían finalmente 98 millones de los Fondos de cohesión europeos hasta el 2027, lo que su-

ponía 10 millones menos que Melilla. Así y todo, la cifra asignada representaba un incremento del 22,3% para ambas ciudades respecto al periodo anterior dentro del montante de 34.693 millones de euros asignados a España para el Objetivo de Crecimiento y Empleo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, lo que significa un incremento del 13,2% respecto al periodo 2014-2020. La ejecución de dichos fondos en cada Comunidad o Ciudad autónoma se gestionan bien directamente por cada territorio o bien por la Administración General del Estado, a través de programas plurirregionales.

En cuanto a fondos de financiación nacionales, se suscribió un convenio de colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Ciudad Autónoma (*Convenio de colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Ciudad Autónoma de Ceuta, para la ejecución de proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, BOCCE nº 6.127, de 3 de septiembre de 2021, pág. 1745-1765*), por el cual Ceuta recibiría 13,1 millones de euros, a razón de 3,6 en 2021, 4,5 en 2022 y 5 en 2023, para la ejecución de proyectos con cargos a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. La Ciudad Autónoma de Ceuta, de conformidad con su Estatuto de Autonomía, es competente en materia de servicios sociales y, en virtud de ello, presentó una serie de proyectos que se ajustan a los requisitos exigidos para el eje de “Economía de los Cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el fin de mejorar los equipamientos para cuidados de larga duración, modernizar sus servicios sociales, establecer proyectos piloto de innovación en servicios sociales y la realización de actuaciones enmarcadas en el “Plan España país accesible”. convenio de colaboración que permitirá llevar a cabo los proyectos para la construcción del nuevo centro de menores en la antigua prisión de Los Rosales, así como un albergue y un comedor social a través de la Consejería de Servicios Sociales.

Ceuta recibía el 5 de noviembre los 3 millones de euros restantes por parte del Gobierno central, de los 10 millones que le correspondían en virtud de los acuerdos de la Conferencia Nacional de Transporte. A resultas de dicho acuerdo ya en 2021 se producía una transferencia de 947,5 millones de euros y se comprometía el reparto de otros 62,5 millones en 2022. Dichos fondos procedían de la distribución de los 1.010 millones de euros recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para financiar las inversiones directas de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla e impulsar la implantación de zona de bajas emisiones en entornos urbanos, descarbonizar la movilidad y digitalizar el transporte.

### VIII. Salud pública

La Ciudad Autónoma de Ceuta, a través de un Boletín Oficial Extraordinario, publicaba un paquete de medidas en base al Plan de Contingencia para el control de la Rabia en Animales Domésticos en España (2013) tras la declaración de un brote de rabia, nivel 1 de alerta (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 18 de octubre de 2021, por el que*

*se declara Foco de Rabia, 1/2021, y se establecen las medidas preventivas, BOC-CE, nº 75 Extraordinario, págs.784-787*). Se desencadenó una importante polémica especialmente en lo atinente al sacrificio de animales no recuperados por sus propietarios, previsto en el art. 1º.2., en virtud del cual “2.3. Animales que estén vacunados. Aquellos que hayan estado en contacto y sin heridas con el animal positivo se procederá a una cuarentena inmediata de 30 días, y a la titulación de anticuerpos. Si resultase >0,5 UI/ml se mantendrá en cuarentena durante 30 días. Si resultase < a 0,5 UI/ml y fuese posible se hará una observación durante 6 meses, en las instalaciones de Centro Zoosanitario o en otro lugar que se determine oficialmente y si desarrolla síntomas se procederá a sacrificio inmediato bajo condiciones higiénicas. –Mordidos o arañados: Se realizará titulación. Si es >0,5 UI/ml cuarentena de 30 días, en Centro Zoosanitario o en casa del propietario si la autoridad lo permite. Si la titulación es <0,5 UI/ml se actuará como si no estuviese vacunado. En el caso de animales no vacunados: Cuarentena inmediata. Si hubiese mordido o arañado o en contacto con el caso confirmado se procederá sacrificio y destrucción, de conformidad con el Plan de Contingencia de Rabia”. Las críticas dirigidas a la Consejería de Sanidad consiguieron una rectificación de su posición, por lo que no se sacrificaría a ningún animal sin dueño o considerado vagabundos tal y como exige el Plan de Contingencia Contra la Rabia en Animales Domésticos de 2013, y que en cambio la Consejería se apoyaría en el apartado ‘F’, del nivel de alerta 1, donde se deja un margen de apreciación según el cual si tras plazo para el sacrificio de 21 días, “se podrá valorar la posibilidad de mantener en observación a estos animales durante un período de 6 meses, garantizando su aislamiento y, en caso de que desarrollen síntomas, se sacrificarían bajo condiciones higiénicas y se procederá a su análisis”.

## IX. Instituciones

### 1. *La disputada naturaleza jurídica como Ciudad Autónoma*

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-administrativo, Secc. 1ª, Apelación nº 1129/2020) rechazaba el 10 de junio de 2021 el recurso de apelación interpuesto por la Ciudad Autónoma de Ceuta contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Ceuta de 7 de mayo de 2020 que declaraba la nulidad del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 24 de junio de 2015 relativo a la aprobación de los puestos de trabajo a desempeñar por personal eventual (...) en el sentido de tener por contrario a derecho por falta de motivación suficiente la creación de los 8 puestos de personal eventual para el apoyo y asesoramiento de los grupos políticos resultantes de la celebración de las elecciones y los 15 puestos de personal eventual de confianza o asesoramiento especial (F.J. 2º). Ahora bien, en la STJA se contiene un reproche al juez de instancia ya que en su sentencia “no se acordaba la retroacción del procedimiento para su motivación sino que se anulaba la creación de dichas plazas. Siendo cierto que la falta de motivación es una causa de anulabilidad que admitiría convalidación como la pretendida por la Administración”, sin embargo “anulado el acto impugnado”, el juez

“no debió dejar la cuestión principal imprejuzgada”. Y ello, a pesar de que el juez se atuvo al *petitum* de las partes, pero “no le hubiera impedido al juez resolver sobre la cuestión principal planteada en este y en anterior recurso que quedó imprejuzgada para evitar que después de cinco años continúe la ilegalidad denunciada” ya que “anular la convalidación sin más, no es suficiente para atender a la tutela judicial que fue demandada con la interposición del recurso” (F.J. 2º). Así pues, a pesar de la subsanación por parte de la Ciudad de Ceuta motivando el Acuerdo anulado, sigue adoleciendo de la misma infracción ya denunciada en el primer recurso es decir, la creación de plazas de eventuales exceden el límite legal del art. 104 bis de la Ley de Bases de Régimen Local. Personal eventual de las Entidades Locales: párrafo 1ºf): Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local”. En definitiva el límite legal del personal eventual en Ceuta es de 25 asesores y ello en virtud de la naturaleza de ente local de Ceuta, una vez resueltas “con las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional las dudas sobre la naturaleza de Entidad local de la Ciudad de Ceuta y teniendo en cuenta su propio Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica de 13 de marzo de 1995 que cifra el número de miembros de su Asamblea con la condición de concejales en número de 25 y el artículo 31 sobre el régimen jurídico aplicable a su personal propio que se remite a la legislación estatal de su régimen local sobre función pública, el límite legal impuesto resulta claramente aplicable y el número de eventuales no puede exceder de 25” (F.J. 3º).

## 2. *Cooperación horizontal*

Ambas ciudades autónomas estuvieron desarrollando un documento conjunto que posteriormente presentaron al Ministerio de Hacienda para poder incluir en los Presupuestos Generales del Estado de 2022. Una propuesta encaminada a mejorar el Régimen Económico y Fiscal (REF), especialmente en aspectos que contribuyan al despliegue y la atracción de empresas de base tecnológica que, desde 2017, se han venido implantando en ambas Ciudades.

# CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

## I. Ejercicio de competencias

### 1. *Certificado Covid-19*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (TSJA), con sede en Málaga, dictaba el auto nº 311/21, de 3 de agosto, en un procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, por el que rechazaba, contra el criterio de la propia Fiscalía, ratificar los decretos de la Consejería de Salud Pública por los que imponía a partir del 1 de septiembre la obligatoriedad de contar con un certificado Covid-19 para

acceder a la ciudad, tanto vía área como marítima, y también para el acceso a espectáculos culturales y deportivos que pretendía establecer desde el 16 de agosto. Según el auto judicial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, deniega la ratificación de la Orden de 30 de julio de 2021 de la Consejería de Economía y Políticas Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla en lo que respecta a la exigencia de Certificado Covid-19 “para la asistencia a eventos, prevista en el ordinal décimo de la orden de referencia, según el cual su entrada en vigor se pospone hasta el 16 de agosto, por lo que no nos es posible ratificarla en tanto que no nos es conocida la situación epidemiológica para esa fecha, y esta medida atañe al principio que prohíbe la discriminación consagrado en el art. 14 de Constitución Española” (medida 10ª de la *Orden nº 4891 de la Consejería de Economía y Políticas Sociales, BOME Extraordinario nº 41, de 30 de julio de 2021*, pág. 297). Asimismo, el TSJA deniega la ratificación de la exigencia del certificado Covid-19 (medida 13ª de la *Orden nº 4891, BOME Extraordinario nº 41, de 30 de julio de 2021*, pág. 298) para los viajeros que pretendan acceder a Melilla cuya efectividad se pospone un mes hasta el 1 de septiembre de 2021” porque considera el TSJA que “desconocemos al momento presente cuál será el estado de evolución de la pandemia dentro de un mes, por su carácter extremadamente dinámico, y será en ese momento en el que habrá de valorarse si concurren las circunstancias sanitarias que habilitan a la adopción de una medida restrictiva del derecho a la libre circulación por el territorio nacional consagrado en el art. 19 de la CE”. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, acordaba “denegar la ratificación de las medidas nº cuarta, séptima, décima, en lo que se refiere a la exigencia de certificado Covid-19, y decimotercera, adoptadas en la Orden nº 4891, de 30 de julio de 2021”, es decir no autorizaba la exigencia del Certificado Covid-19 ni para viajar a la ciudad ni para acceder a eventos sociales, culturales, educativos, recreativos y deportivos.

## 2. *Modificación de la Ordenanza del IPSI*

Mediante una modificación de la ordenanza del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación), aprobada en el pleno de la Asamblea (*Acuerdo del pleno de la Excma. Asamblea de fecha 2 de agosto de 2021, relativo a aprobación inicial de modificación de la ordenanza fiscal general de la Ciudad Autónoma de Melilla, BOME nº 5884 de 6 de agosto de 2021, pág. 2477*), se rebajaba el impuesto en productos alimenticios de primera necesidad, así como en otros productos como los relacionados con la confección de prendas de vestir, electrodomésticos, en combustible para los barcos, entre otros, las harinas, huevos, alimentación infantil, legumbres, verduras congeladas y frutos secos”, que han pasado a un IPSI mínimo del 0,5%, al igual que el IPSI del combustible para los barcos rebajado igualmente a 0,5%, así como la matriculación de embarcaciones de recreo y de yates. La reducción del IPSI ha pretendido beneficiar igualmente la reducción de emisiones al medioambiente de forma que el IPSI de los vehículos eléctricos se reduce al tipo mínimo, del 0,5%, mientras que el de los vehículos de hibridación ligera o de híbridos enchufables se rebajaban al 3%. Previamente en abril se había aprobado un Decreto que modificaba la ordenanza del IPSI (*Decreto nº 584 de fecha 30 de abril de 2021, relativa a la aprobación definitiva de la modificación de la ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre*

*la producción, los servicios y la importación (operaciones interiores) en la ciudad de Melilla, (BOME nº 5857 melilla, martes 4 de mayo de 2021, pág. 1288).*

### 3. Centros de internamiento de menores infractores

La Ciudad Autónoma de Melilla publicaba en la Plataforma de Contratación del Sector Público la licitación del servicio de gestión de 48 plazas para el centro de cumplimiento de medidas judiciales de internamiento para menores infractores (nº expediente 151/2015) con un presupuesto de 3,4 millones de euros por un plazo de un año. Dado que estos menores tienen reconocido el derecho a una atención integral, confidencialidad, atención individualizada, intimidad, relaciones personales, y a la información y a la participación, no solo hay que atender las necesidades básicas, como alimentación o higiene; sino también psicológicas y psiquiátricas; socio-familiares; sanitarias y de salud; escolares, formativas, ocupacionales, pre-laborales y laborales; y desplazamientos habituales.

### 4. La invasión de Ceuta y la frontera con Marruecos

El asalto a la frontera de Ceuta y Melilla diseñado y ejecutado por Marruecos, obtuvo una respuesta por parte de la Asamblea de la Ciudad, que aprobó la *Declaración institucional de la Junta de portavoces de la asamblea a consecuencia de los hechos ocurridos en las fronteras de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla*, (BOME nº 5862, de 21 de mayo de 2021 pág. 1572). Un asalto similar se intentó reproducir en Melilla, si bien a menor escala, ya que el 21 de mayo varios grupos de migrantes lograban entrar la ciudad. Asimismo, más de 300 subsaharianos intentaban acceder, pudiendo impedir las fuerzas policiales el acceso ilegal de al menos unos 200 asaltantes, el centenar restante lo integraban jóvenes que fueron localizados por las patrullas de Policía Local y Nacional en el Paseo Marítimo.

### 5. Creación de la Oficina Antifraude

El Gobierno de Melilla creaba una Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla con la publicación del *Decreto de creación de la Oficina de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la administración de la Ciudad Autónoma de Melilla*, (BOME nº 5868, de 11 de junio de 2021, págs. 1863-1866). Dicha Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, se crea “como órgano de desarrollo de funciones de inspección, comprobación y prevención de las actuaciones desarrolladas por autoridades, personal directivo o empleados de la Ciudad que pudieran ser constitutivas de fraude o corrupción” (art. 1º). En cuanto a su naturaleza, “la Oficina estará integrada en la Presidencia de la Ciudad, no tendrá personalidad jurídica independiente ni participará de la estructura jerárquica de la Ciudad. En el ejercicio de sus funciones actuará con plena independencia y objetividad, velando por el interés general y observando neutralidad política sin recibir instrucciones de ningún órgano o autoridad” (art. 1º).

Quedan excluidas de sus funciones la investigación de algunos hechos, como los especificados en el art. 2º, ya que “en particular, la Oficina no desarrollará sus funciones respecto de aquellos hechos de los que pudiera derivarse única y exclusivamente responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de la Administra-

ción, que serán remitidos a la Consejería competente en materia disciplinaria. La Oficina no podrá desempeñar funciones que correspondan a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la policía judicial, ni podrá inspeccionar los mismos hechos que sean objeto de averiguación o instrucción por aquellos mientras haya causa judicial abierta”. Por lo demás sus funciones son de inspección (art. 2 a, b y c), de prevención (art. 2 e), de análisis de resoluciones judiciales (art. 2.d), de estudio de situaciones (art. 2 f), asesoramiento, información e impulso de propuestas (art. 2.j) y colaboración en la elaboración de planes de prevención y formación (art. 2.i y j). Asimismo, tiene encomendada la función de impulsar la elaboración de códigos éticos y de buenas prácticas como instrumentos que permitan incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública, potenciar el comportamiento ético de los empleados públicos y mejorar las relaciones de confianza entre la Administración de la Ciudad y los ciudadanos (art. 2.g). Se impone además un deber general de colaboración a requerimiento de los empleados de la Oficina, impuesto a “toda persona natural o jurídica, pública o privada (art. 2). De todas las actuaciones de la Oficina deberá rendir cuentas a través de la presentación de una Memoria anual al Consejo de Gobierno en los 3 primeros meses de cada año (art. 2.l).

## 6. *Calendario de festivos locales*

El Consejo de Gobierno aprobaba mediante *Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 29 de septiembre de 2021, por el que se aprueba el calendario laboral para el año 2022* (BOME Extraordinario nº 56, de 30 de septiembre de 2021, pág. 487) la propuesta de incluir por primera vez como día “no laborable” la pascua que celebra el final del mes sagrado musulmán del Ramadán, el *Aid Fitr*. El calendario, ya incorporaba como festivo el *Aid el Kebir*, aprobado bajo anteriores gobiernos del PP. Para hacerlo posible, se decidía que la celebración del día del Estatuto de Autonomía de Melilla, que en 2022 coincidía en domingo 13 de marzo no se trasladaría al lunes, mientras que para mantener un año más el *Aid Al Adha* (Fiesta del cordero), se decidía suprimir una vez más como festivo el Día del Padre (19 de marzo).

## 7. *Medio Ambiente*

Melilla decidía destinar algo más de 5 millones de euros, utilizando un 80% de fondos europeos, a la contratación de la renovación de la red de abastecimiento del agua en la ciudad (Expediente 62/2021/CMA), a fin de renovar las tuberías de la ciudad, algunas ya con 50 años. Según el pliego de contratación la ejecución se realizará por fases, dada la gran superficie afectada, que supera los 40 km.

El 29 de julio de 2021 la Consejería de Medio Ambiente abrió a licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (nº expediente 115/2021/CMA) un servicio de identificación y evaluación de suelos contaminados de la Ciudad de Melilla con una duración de 2 años. El pliego de condiciones describe que la Administración local tiene localizados los suelos contaminados de forma histórica, por acciones del hombre ya que en Melilla casi no hay actividad industrial, pero no dispone de un inventario completo de emplazamientos que hayan soportado esta actividad potencialmente contaminante o que lo sufran actualmente. Entre los objetivos del proyecto está identificar los titulares de actividades potencial-

mente contaminantes del suelo presentes en Melilla, realizar el análisis de riesgos en los casos necesarios, establecer un cronograma con prioridades de descontaminación y la elaboración de un registro de actividades potencialmente contaminantes del suelo y del inventario de suelos contaminados de la ciudad.

Melilla era además destinataria de 1 millón de euros para destinarlos a actuaciones en conservación de la biodiversidad terrestre y marina, restauración de ecosistemas e infraestructuras verdes y gestión forestal sostenible. La partida provenía del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para inversiones en materia de conservación de la biodiversidad, en el marco de los componentes 4 y 5 del PRTR, aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de julio de 2021.

#### 8. *Modificación presupuestaria*

En el pleno de la Asamblea de 10 de agosto, se aprobaba una modificación de crédito para que se destinen 6,3 millones de euros a medidas sociales (500.000 euros para los viajes de mayores, becas, ayudas para libros y material escolar para la ESO, becas de Formación Profesional, para generar empleo juvenil mediante ONGs, etc).

#### 9. *Cooperación horizontal*

La consejera de Hacienda, Empleo y Comercio, el 8 de julio de 2021 anunciaba que se había alcanzado un acuerdo con el Gobierno de Ceuta para exigir al Gobierno central que la financiación autonómica se asegure por ley y que no sea necesario firmar convenios específicos para recibir ese dinero del Estado. En concreto, el acuerdo con Ceuta plantea “la necesidad de que se asegurara la financiación autonómica mediante ley y que esos convenios que se tienen que esperar que se concedan cada año por parte del Estado, estén incluidos en los fondos de suficiencia”. Este es el caso por ejemplo de los 14 millones de euros que recibe Melilla para el agua, menores y cuestiones relacionadas con la frontera. Otro de los acuerdos con Ceuta era solicitar a la Administración General del Estado que se ratifique en el Congreso la ley de modificación del IPSI, que forma parte de la ley de la modificación del IVA.

## II. Instituciones

### 1. *Expulsión del presidente de la Ciudad Autónoma de su partido*

En PP exigía mediante escrito dirigido a la Asamblea el cese de Eduardo de Castro como presidente de la Asamblea y de la Ciudad tras la expulsión de su partido (Ciudadanos) el 2 de abril de 2021. El hecho desencadenante del expediente disciplinario al presidente fue no haber comunicado en diciembre de 2020 que la Fiscalía solicitaba su imputación por la adjudicación de un centro de acogida de menores, imputación que se confirmaba por el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 5, ante el cual el presidente declaraba en calidad de investigado el 12 de Mayo por la presunta comisión de un delito de prevaricación y otro de malversación de fondos. Recordemos que, aunque pueda parecer paradójico, el

presidente de la Ciudad era el único diputado de su partido tras las últimas elecciones. Finalmente se reunía la Mesa de la Asamblea el 11 de agosto de 2021 en la que el voto de calidad de la presidenta en funciones de la Asamblea impedía debatir sobre la solicitud del PP de cese del presidente de la Ciudad por pasar a ser un diputado no adscrito y convocar un nuevo pleno para elegir a un diputado en su puesto. La presidenta sustentaba su decisión en la necesidad de que el juzgado notificase al todavía presidente de la Ciudad las medidas cautelares interesadas por él ante la expulsión de su partido. No obstante, conocido el rechazo de las medidas cautelares solicitadas por el presidente de Melilla, la Mesa de la Asamblea decidía solicitar un informe del secretario general de la Asamblea que debía evacuarse en el plazo de 10 días y que finalmente se pronunciaba a favor de que el presidente expulsado de su partido debía integrarse en el Grupo Mixto y no adquirir la condición de diputado no adscrito. Seguidamente, el Partido Popular interponía ante el juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 un recurso que fue admitido a trámite contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 25 de agosto de 2021 por el que fue desestimada la petición del PP para que el presidente pasara a ser diputado no adscrito, como por otra parte solicitaba mediante escrito la propia secretaria general de Ciudadanos ante la negativa del presidente de no entregar su acta de diputado. Mientras se resolvía la impugnación del Acuerdo de la Asamblea, Ciudadanos registraba sendos escritos en la Mesa de la Asamblea, el último de los cuales precisaba que “La baja del partido convierte a Eduardo de Castro González en tráfuga, en los términos del Pacto anti-transfuguismo firmado por todos los partidos políticos”. El 29 de septiembre de 2021 el juzgado solicitaba a la Asamblea de la Ciudad el expediente relativo al diputado-presidente dentro de los 20 días siguientes. Un año después de la comunicación de la expulsión (abril de 2022), el juzgado de lo contencioso-administrativo nº1 no había puesto todavía fin al proceso judicial en torno a la impugnación del Acuerdo de la Asamblea.

## 2. Nueva estructura de Gobierno

El 13 de agosto de 2021 se publicaba en el BOME la nueva estructura del Gobierno que había sido comunicada a la Asamblea en sesiones plenarias precedentes. Dicha reorganización se sustenta en el *Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 13 de agosto de 2021, relativo a modificación del decreto de distribución de competencias entre las consejerías de la ciudad, de fecha 19 de diciembre de 2019* (BOME Extraordinario nº 46, de 13 de agosto de 2021, pág. 366). Con posterioridad, un nuevo Acuerdo del Consejo de Gobierno remodelaba de nuevo las competencias de las consejerías a finales de año (*Acuerdo del consejo de gobierno de fecha 16 de diciembre de 2021, relativo a modificación decreto de competencias, BOME extraordinario nº 83 de 17 de diciembre de 2021 págs. 976-977*).

## 3. Reforma del Estatuto de Autonomía

A finales de agosto, Coalición por Melilla presentaba una moción en la Asamblea para instar a una modificación del Estatuto de la Ciudad, si bien por unanimidad, la Mesa de la Asamblea ha acordaba tramitar dicha modificación mediante el procedimiento de iniciativa de reforma del art. 83 del Reglamento de

la Asamblea. Aun así, el propio Estatuto contempla dos vías de reforma: la vía del art. 41 del Estatuto en el que no se altera la naturaleza de Ciudad Autónoma. La segunda de las vías es a través de la aplicación de la Disposición Transitoria 5<sup>a</sup> CE, en virtud de la cual las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidad Autónoma si así lo deciden los Ayuntamientos”. Ahora bien, esta opción evocada por la Mesa de la Asamblea parece obviar la naturaleza jurídica de toda disposición de Derecho transitorio. Ciertas formaciones ya avanzaban algunas propuestas como la formulada por Coalición por Melilla (CpM), para introducir el aforamiento de los diputados o la propuesta del PSOE junto a CpM para que el presidente de la Asamblea sea diferente al de la Ciudad. Por su parte, el 22 de septiembre el PP prefería la opción de registrar una proposición de Ley Orgánica en el Senado para acometer una reforma de “mínimos” del Estatuto centrada en 5 artículos: en particular el PP planteaba modificar los arts. 9 y 14 por su vinculación entre sí al objeto de que la presidencia de la Asamblea y la del Consejo de Gobierno sean desempeñados por personas diferentes. Incluso se apunta a la contradicción que supone presidir un órgano como la Asamblea que controla la acción del Gobierno que preside la misma persona. El PP advierte que no se derivaría ni un aumento de cargos ni de gasto, ya que tanto la presidencia de la Asamblea como la del Consejo de Gobierno deben ocuparla diputados de la Asamblea. El tercero de los preceptos a reformar sería el art. 16, imponiendo que el vicepresidente del Gobierno, figura no necesaria, sea diputado. Sin embargo, fuera de esta figura, el resto de miembros del Gobierno local, no solo los consejeros sino también viceconsejeros deberían poder ser nombrados entre personas no electas como diputados, tal y como adviene en las Comunidades Autónomas. El corolario sería la introducción de una responsabilidad directa en el ejercicio de sus funciones de cada consejero o viceconsejero en el art. 18 ya que el PP considera insuficiente la actual fórmula estatutaria que afirma que “los consejeros tienen competencias propias y responden de forma individual y solidariamente por su gestión”. Aunque no sea a nivel estatutario, en el Reglamento de la Asamblea ya se contempla la posibilidad de plantear mociones de censura contra los consejeros y por ello la responsabilidad individual y directa por el desempeño de sus cargos, supondría tan solo elevar de rango dicha previsión. Por último, el quinto precepto a modificar para el PP es el art. 21, que tendría por finalidad establecer que aquellas competencias que no vienen recogidas expresamente en el Estatuto de Autonomía y que son competencias del Estado, puedan ser transferidas a la Ciudad Autónoma a través de las leyes orgánicas de transferencia o delegación por la vía del art. 150 de la Constitución. Según se apunta desde el PP, este mecanismo ya fue utilizado en 2006 para que el Estado cediera las competencias a Melilla de organización y servicios de carreteras y cables.

#### *4. Condena penal firme del diputado presidente del principal partido de coalición de gobierno*

El presidente de Coalición por Melilla, principal partido del Gobierno de la Ciudad Autónoma, Mustafa Aberchán, perdía su condición como diputado de la Asamblea, condición que había venido ostentando de manera ininterrumpida desde 1996, en cumplimiento con su condena en el caso ‘Voto por correo’, tras ser ratificada su condena por la Sala 2<sup>a</sup> el Tribunal Supremo el 11 de febrero de

2021, STS 120/2021 (rec. 977/2019, Ponente: Susana García Polo) y tras inadmitir la Sala VII de la Audiencia Provincial de Málaga un recurso de súplica el 3 de marzo de 2021, en el que la Sala de manera sucinta señalaba en su auto que “no ha lugar aceptar el recurso de súplica” de Mustafa Aberchán contra la sentencia del Tribunal Supremo porque “a parte de quien firma como letrado no se identifica mediante la obligada firma digital, el recurso carece manifiestamente de sustento legal”. La Audiencia inadmitió dicho recurso apenas unas horas después de que la Mesa de la Asamblea se reuniera para darse por notificada del auto del Tribunal Supremo, en el que se comunicaba oficialmente la firmeza de la sentencia y la procedencia de su ejecución. El fallo judicial condenaba a Aberchán a 30 meses de inhabilitación y 2 años de prisión por delito de falsedad y dos delitos electorales en el denominado caso voto por correo, del que se ha venido informando en el *Informe Comunidades Autónomas* casi anualmente ya que los hechos tuvieron lugar en las elecciones generales al Senado de 2008 y que juzgó la creación de un sistema por el que se obtuvieron votos a cambio de falsas promesas de trabajo con “cartas de selección” en unos planes de empleo de la administración, cartas falsificadas. Según el Antecedente de Hecho Primero de la sentencia, “En el año 2008, los partidos políticos PSOE y Coalición por Melilla (CpM) concurrían conjuntamente para el Senado en las elecciones generales que se celebraron en el mes de marzo. Con la finalidad de garantizarse la obtención de un mayor número de votos, personas de una y otra formación decidieron poner en marcha un sistema que les garantizaría un mayor número de sufragios aprovechando, a tal efecto, la cobertura que proporcionaba la actividad que los partidos desarrollaban durante la campaña electoral. Dicho sistema aprovechaba las ventajas que ofrecía la normativa sobre la emisión del voto por correo, modalidad en la que la única intervención personal del votante tiene lugar cuando se solicita en las oficinas de correo la correspondiente certificación de inscripción en el censo electoral. Una vez hecho eso, el sobre con la documentación electoral que recibiría el votante podía ser entregado a una tercera persona, quien podría elegir la opción política correspondiente para, posteriormente, entregar el voto en Correos, que lo enviaría a la correspondiente mesa electoral”. Continúa el Tribunal Superior en su Antecedente de hecho primero llamando la atención sobre el hecho de que, “aunque era importante para los concertados convencer a los electores de que les entregaran el sobre que contenía dicha documentación (pues ello les permitiría elegir el partido a votar), no era estrictamente necesario por cuanto, como se dirá, los concertados tenían contactos en el servicio de Correos que podían facilitarles el acceso a los sobres. Sí era esencial que el votante solicitase votar por correo a la oficina del censo y que entregase el resguardo de la solicitud a una persona de confianza del partido, ya que con este resguardo se localizaría el sobre con la documentación electoral en el caso de que el destinatario no la recibiese o no la entregase a los acusados”. El Tribunal Superior prosigue su relato señalando que, “a cambio de proceder de dicho modo, se les prometía que serían contratados en los planes de empleo con preferencia a otras personas, lo que constituía un importante estímulo dado el número de desempleados que hay en Melilla”. En efecto, como expone el Antecedente de hecho tercero, “Con la finalidad de asegurar la confianza de los votantes en la promesa realizada, los acusados anteriormente nombrados, excepción hecha de los men-

cionados en el penúltimo párrafo del ordinal que antecede, en días sucesivos de la campaña electoral, procedieron a enviar cartas que anunciaban a los destinatarios que habían sido preseleccionados para los planes de empleo. El texto de las misivas hacía creer que habían sido remitidas por la Unidad de Promoción y Desarrollo (UPD), organismo dependiente de la Delegación del Gobierno y cuya función consistía, precisamente, en gestionar los planes de empleo. Los destinatarios eran emplazados en un lugar concreto a los pocos días de la jornada electoral, lo que fomentó su creencia en la realidad del cumplimiento de la promesa. El 18 de marzo de 2008, día del emplazamiento contenido en las cartas, se produjo una masiva congregación de personas, tanto en dichas oficinas de UPD, como en la Delegación del Gobierno. El conocimiento de que las cartas no eran auténticas provocó numerosas quejas a los diferentes organismos relacionados con los hechos y denuncias, presentadas por los afectados en el Juzgado en funciones de Guardia, dando lugar a dos procedimientos judiciales, uno seguido en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 3 de Melilla, donde se incoaron las diligencias previas 427/08 y otro en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 5 de Melilla, en la que se iniciaron las diligencias de igual clase 388/08, ambas acumuladas a esta causa”. Así pues, en esta STS 120/2021, el Tribunal Superior ratifica lo esencial de la sentencia dictada en 2018 por la Audiencia de Málaga, que condenó a otras 16 personas por delito electoral con penas de multa e inhabilitación. El alto tribunal corrige ligeramente a la baja las multas a algunos condenados, que en el caso de Aberchan y Muñoz pasan de 10.880 euros a 9.792. Además, se absuelve a Zahra Karam Mohamed por un delito de falsificación de certificados y a Nora Hammad Hamida de los dos delitos electorales continuados por los que ambas estaban acusadas.

En cuanto al recurso de la acusación particular, el Partido Popular, en el que se solicitaba que Aberchan, Muñoz y otros dos acusados fuesen también condenados por delito de asociación ilícita, ha sido desestimado por el Tribunal Superior. La Mesa de la Asamblea acordaba en cumplimiento de su Reglamento, comunicar a la Junta Electoral Central la vacante producida por el fallo judicial para que remitiera la credencial de la siguiente candidata de la lista con la que Coalición por Melilla concurrió a las elecciones municipales de 2019, en este caso, la número 9, Nawal Al-Luch Mohatar.

##### 5. Sentencia sobre el delito electoral del voto a cambio de vales de alimentos.

Tras 14 años de instrucción, el magistrado del Juzgado de lo Penal nº 1 de Melilla dictaba sentencia el 25 de noviembre de 2021 absolviendo al ex viceconsejero de Asuntos Sociales entre 2003 y 2015 (en el Gobierno del PP) al no considerar que el entonces viceconsejero Hassan Driss cometiera ninguno de los delitos que se le imputaban en el denominado caso de *votos por vales de alimentos*: un delito electoral continuado y un delito continuado de malversación de caudales públicos. Asimismo, el juez absolvía otro de los implicados, el presidente de la Asociación Numidia, Mimun Mohamed, del delito continuado de malversación de caudales públicos y del delito electoral al considerar que ambos han prescrito. En la sede de la dicha asociación se intervinieron 87 certificados del censo electoral ya preparados para introducirlos en el sobre del voto por

correo, 30 sobres de voto por correo cumplimentados, 71 impresos de solicitud de voto por correo (ejemplares para el interesado) y 41 fotocopias de vales nominales de la Consejería de Bienestar Social canjeables por alimentos en los supermercados Aliprox en Melilla, por valor de 60 euros cada uno, firmados por Hassan Driss. La Fiscalía había solicitado para Hassan Driss y para Mimun Mohamed 30 días de prisión, una multa de 3.000 euros (10 euros por día durante 10 meses) e inhabilitación para ejercer de cargo público durante 3 años por un delito electoral continuado. Por su parte, la acusación particular (el PSOE) se sumaba a la petición de la Fiscalía por un delito electoral continuado y mantenía la solicitud de 3 años por un delito de malversación de dinero público. Las defensas de Driss y de Mohamed solicitaban en cambio la absolución de ambos. Durante la vista, la Fiscalía subrayó que para cometer el delito electoral se exige el simple ofrecimiento de una recompensa o dádiva por el voto y que se cometa por una sola persona, y que el hecho de que sea familiar o amigo, no es una excusa. La Fiscalía, así como el PSOE anunciaban la interposición de recurso apelación ante la Audiencia Provincial de Málaga, que revocaba parcialmente, –mediante sentencia de apelación 16/22 de 16 de febrero de 2022–, la sentencia del Juzgado de lo Penal melillense, tan solo en lo que se refiere a la prescripción de los delitos electorales continuados de Mimun Mohamed que la Audiencia desestima, por lo que ordenaba volver a dictar sentencia sin necesidad de repetir las actuaciones, sentencia contra la que cabrá en su día interponer recurso de apelación, a diferencia de la sentencia de la Audiencia Provincial, contra la que no cabe recurso. En cuanto a los 14 años que ha durado la instrucción, la Audiencia Provincial de Málaga manifestaba con total firmeza su reproche, al afirmar que “No puede existir la menor explicación ni justificación a semejante retraso en descrédito de la administración de justicia, solo paliada por la notable celeridad del Juzgado de lo Penal en el señalamiento y celebración del juicio y dictado de la sentencia, así como la tramitación del recurso”. Pero la gravedad del retraso es más inexcusable si cabe, si se tiene en cuenta lo que prescribe la Ley Electoral, cuando ordena “las actuaciones que se produzcan por aplicación de estas normas tendrán carácter preferente y se tramitarán con la máxima urgencia posible”.