

INFORME | MARZO, 2023

LA ADECUACIÓN DE LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO

Adolfo Hernández Lafuente



OBSERVATORIO
DE CEUTA Y MELILLA

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA





AUTOR:

Adolfo Hernández Lafuente, Doctor en Ciencias Políticas.



**OBSERVATORIO
DE CEUTA Y MELILLA**

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA

ÍNDICE

	INTRODUCCIÓN	Pág. 04
1	LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA CONSIDERACIÓN DE LA AUTONOMÍA PARA CEUTA Y MELILLA	Pág. 06
2	EL EQUILIBRIO DEL ESTADO AUTONÓMICO ENTRE EL UNIFORMISMO Y LA ASIMETRÍA	Pág. 14
3	EL RÉGIMEN LOCAL Y EL SISTEMA AUTONÓMICO DE CEUTA Y MELILLA	Pág. 18
4	LA IDENTIFICACIÓN DE FUNCIONES –LOCALES Y AUTONÓMICAS– EN EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN	Pág. 22
5	LA ELECCIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO AUTONÓMICO	Pág. 28
6	LAS DISFUNCIONES QUE SE PRODUCEN POR EL CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS	Pág. 36

INTRODUCCIÓN

Por Carlos Echeverría Jesús

Director del Observatorio de Ceuta y Melilla (Instituto de Seguridad y Cultura)

El Informe que el lector encontrará a continuación representa una aportación **necesaria y oportuna** a la labor que el Observatorio de Ceuta y Melilla viene realizando desde su nacimiento como **marco de reflexión y análisis orientados a la acción** en relación con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y los demás territorios españoles en el norte de África.

Es necesaria porque la **dimensión jurídica en sus aspectos constitucional y administrativo** no había sido tratada en Informes anteriores de forma específica, y es oportuna porque dicha aportación llega en buen momento para la vida política y administrativa de las dos Ciudades Autónomas.

El tratamiento que se le ha otorgado a ambas por parte del Estado central ha sido casi siempre el de **una solución específica en co-**

herencia con su situación geográfica y sus peculiaridades derivadas de ella. Una consideración específica que, si no es idéntica, resulta bastante semejante al tratamiento que la Constitución de 1978 les ha otorgado en relación con la organización territorial del Estado, si bien en un sentido democratizador que permite posibilidades de adecuación. Ambas Ciudades quedaron muy bien consideradas en la Constitución vigente, tanto en su identificación como en la representación atribuida, de manera que podemos decir que **ningún otro texto de las Constituciones españolas anteriores puede compararse en este sentido.** Se trataba de que aparecieran sus nombres concretos como garantía de que ambas Ciudades eran parte integrante del territorio español, buscando seguridad contra las veleidades anexionistas marroquíes en el amparo constitucional.

Siendo Ceuta y Melilla las partes más diferentes y las más pequeñas dentro del sistema, las diferencias son permanentes, por lo que **es importante tener una estrategia para compensarlas**. Estas diferencias no están causadas exclusivamente por su desigual tamaño, sino también por los efectos que esa atribución de poderes, por su ubicación geográfica, pueden producir en un contexto internacional. Es aquí donde estriba la ponderación del interés nacional y la consideración de que **ambas Ciudades Autónomas han de estar en una relación más directa con el Estado central**.

Finalmente, las dos Ciudades Autónomas requieren más que las Comunidades Autónomas de la ayuda del Estado, en la medida que sus competencias no son exclusivas y, para ejercerlas, en uno u otro momento requerirán la colaboración del Estado.

Esta breve Introducción no pretende ser más que una invitación a que el lector pase a enriquecerse con las reflexiones del Profesor Adolfo Hernández Lafuente, sin duda la persona que más ha estudiado y desde hace más tiempo la ubicación jurídica de las Ciudades Autónomas en la arquitectura del Estado español, su situación y sus perspectivas, y al que desde el Observatorio de Ceuta y Melilla y el Instituto de Seguridad y Cultura, **queremos agradecer su esfuerzo de síntesis para presentar en un Informe las claves que desde las Ciudades Autónomas y desde el Estado central deben de tenerse en cuenta en aras a asegurar y reforzar su presente y su futuro**.

1

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA CONSIDERACIÓN DE LA AUTONOMÍA PARA CEUTA Y MELILLA



1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA CONSIDERACIÓN DE LA AUTONOMÍA PARA CEUTA Y MELILLA

La específica situación geográfica de Ceuta y de Melilla en el conjunto de los territorios de soberanía española, así como su escasa extensión, sus comunicaciones, su demografía y las condiciones económicas y socioculturales que se derivan de todo ello, han ido determinando que **históricamente ambos territorios se viesan organizados política y administrativamente mediante fórmulas específicas, diferentes a las peninsulares, para resolver la adecuación de sus peculiaridades organizativas al conjunto de España**. Así, nunca se pudo establecer en estos territorios la ordenación basada en una provincia, no solo por lo escaso de su ámbito territorial, sino porque en ambos espacios no había que integrar a diversos municipios. O también las diferentes formas que en la gestión de determinados servicios se adoptaron. De manera que **siempre fue necesario buscar una adecuación y, en coherencia con su situación geográfica, organizar formas peculiares de asemejarse con lo que se decidía para el resto de España**.

Ceuta y Melilla, pues, han requerido durante toda nuestra historia constitucional un **tratamiento específico** con el que adecuar sus singularidades a la organización territorial del Estado. De modo que esa constante se percibe no como resultado de unas intenciones discriminatorias, sino como la convicción de que, ante las dificultades que plantean sus respectivas situaciones, se ha requerido la **adopción de soluciones peculiares** que tratasen de adecuar sus singularidades al sistema general. Es decir, se evidencia el objetivo de equiparar y, ante las

dificultades para hacerlo, la opción de **buscar una solución particular y compensadora**.

En la Constitución de 1978 las dos ciudades africanas quedaron muy bien consideradas, tanto en su identificación concreta como en la representación atribuida, de manera que podemos decir que **ningún otro texto de las Constituciones españolas anteriores puede compararse en este sentido**.

Respecto de la organización territorial del Estado, regulada en el título VIII de la Constitución, se preveían dos disposiciones que podían aplicárseles a Ceuta y Melilla:

La primera, el **artículo 144 b)**, donde, como excepción a la regla general, se pueda acordar o autorizar un Estatuto de Autonomía para territorios no integrados en la organización provincial. Aunque no se concretaban los nombres de las dos ciudades, ésta era una situación en la que solo Ceuta y Melilla podían quedar, si bien, remotamente, también podía atribuirse a la hipotética incorporación de Gibraltar.

La segunda estaba en la **Disposición Transitoria Quinta**, que se refiere exclusivamente a las dos ciudades, mencionándolas por sus nombres. En ella se establece que: *Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

En el **artículo 2 de la Constitución** se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las *nacionalidades y regiones* que integran la Nación española. Para la definición de quienes tienen derecho a esta autonomía hay que poner en relación este artículo con el Título VIII, Capítulo III (De las Comunidades Autónomas), cuyo artículo 143, apartado 1, concreta que, en el ejercicio de este derecho a la autonomía, *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas*.

Esta es la regla general, a la que acompaña el artículo 144 como una cláusula de cierre, prevista para supuestos que no hayan conseguido, en ejercicio del principio dispositivo, adecuarse al supuesto general del artículo 143. De manera que, *por motivos de interés nacional, las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán:*

- a) *Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*
- b) *Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*

Siguiendo la interpretación originaria de estos artículos, indagando en lo que quisieron expresar los constituyentes, hemos de destacar que en **el anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia en el Congreso no se incluía nada en relación con la autonomía que afectase a las ciudades de Ceuta y Melilla**.

Una primera propuesta a la Ponencia, redactada por los diputados de UCD, **García-Margallo y Domínguez García**, se presentó para añadir un párrafo al artículo 129, en la que se proponía que *«Los municipios de Ceuta y Melilla, manteniendo su régimen económico y financiero, podrán adherirse a un territorio autónomo de características históricas y culturales comunes, si lo aceptan los órganos representativos de este último y lo decide la mayoría del cuerpo electoral de dichas ciudades, a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos»*. El objetivo era que se integraran en otra región, de manera que formaran parte de alguna de ellas. Pero esta enmienda fue rechazada en el informe de la Ponencia, aunque **fue la primera mención de posible adecuación autonómica de las ciudades de Ceuta y Melilla**.

El artículo 144, en su redacción actual, tiene su origen en el Proyecto debatido en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso. La específica aplicación de uno de sus apartados para Ceuta y Melilla fue defendida y explicada por una enmienda «in voce» de UCD, la cual afectaba a los tres párrafos a), b) y c) del texto de la Ponencia. Eran las excepciones a la regla. Si el ejercicio del derecho a la autonomía se recogía solo para provincias limítrofes o provincias con entidad territorial histórica (artículo 143), en el apartado a) del 144 se establecía en el apartado b) la posibilidad de «autorizar o acordar, en su caso, un **Estatuto de autonomía** para territorios que no estuvieran integrados en la organización provincial».

En cuanto a la Disposición Transitoria Quinta tuvo su origen en otra enmienda «in voce» que el diputado García-Margallo, de UCD, presentó también en la Comisión de Asuntos Constitu-

cionales y Libertades Públicas. «La disposición transitoria pretende -se justificaba-, desde un punto de vista técnico, que los Estatutos de Ceuta y Melilla no puedan ser acordados, no puedan ser otorgados unilateralmente por las Cortes sin contar con ambas poblaciones». (B.O. Congreso, 93; 20.6.1978)

El Tribunal Constitucional¹, en relación con el artículo 144 ha considerado que la facultad prevista en este artículo es *una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico. La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de la iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional.*

Por otra parte, en la Constitución, el concepto «**Comunidad Autónoma**» no estaba previsto de forma unívoca. Se configuraba como una **institución jurídica para la descentralización política que debía concebirse a partir de un marco constitucional que permitía la diversidad**, el cual se extendía tanto a la delimitación de los territorios que podrían constituirse como al ámbito de competencias y de instituciones que sus Estatutos comprenderían. No se apreciaba la necesidad de homogenización, por lo que debe concluirse que **en esos momentos no existía una caracterización ontológica de las expresiones «Comunidades Autónomas» y «Estatutos de Autonomía» en términos de igualdad**. En todo caso, no se produjo en el debate ninguna explicación sobre la diferencia

de invocaciones que se producía entre Comunidades Autónomas en la Disposición Transitoria Quinta y Estatuto de Autonomía en el artículo 144 b).

Para entender bien el debate que se abrió, hemos de situarnos en medio de un dilema planteado entre la Disposición Transitoria Quinta y el artículo 140 CE, o, mejor dicho, **entre el acceso a la autonomía y la existencia de los municipios**, cuyo gobierno y administración corresponde a sus Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Ello es así, porque Ceuta y Melilla se organizan obligatoriamente, como el resto de los municipios españoles, con sus respectivos municipios. **¿Entonces, cómo se compagina la existencia de los Ayuntamientos en unos territorios meramente unimunicipales, con la creación y organización de las instituciones autonómicas?**

Teóricamente, este dilema condujo en el debate a manejar diversas hipótesis. En síntesis, fueron las siguientes:

- a) No autorización por las Cortes de la constitución de Comunidades Autónomas y mantenimiento de sus respectivos Municipios.
- b) Autorización y constitución de las Comunidades Autónomas, como nuevas instituciones, manteniendo sus Municipios.
- c) Constitución de una Comunidad Autónoma en cada ciudad, disolviendo sus municipios e integrándolos en las mismas.

1. STC 100/1984

- d) Mantenimiento de los Municipios, dotándoles de un Estatuto de Autonomía que les aproximase a las Comunidades Autónomas.

De estas cuatro opciones, las **a)**, **b)** y **d)** pueden considerarse como constitucionalmente posibles. La c) no debe considerarse, ya que los Ayuntamientos, por mandato constitucional, no pueden dejar de ser tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 CE. De forma que no es aplicable al Ayuntamiento lo interpretado para las Comunidades Autónomas uniprovinciales con la integración del ente provincial en la Comunidad Autónoma, porque esta se sustenta en el artículo 141. 2 CE, el cual permite que el gobierno y administración de una provincia se encomiende a una corporación de carácter representativo distinta de la Diputación Provincial. Literalmente, el artículo 141. 2, establece que **«el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo»**, mientras el artículo 137 en relación con el 140 disponen que los **Ayuntamientos no pueden dejar de ser tales**. De esta forma, pudo acordarse en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que el gobierno y administración de la provincia se encomendase a la Comunidad Autónoma, sin que esto implicara desaparición de ninguno de los Ayuntamientos de la provincia. Siendo las Diputaciones provinciales entes locales de segundo orden, el papel primordial de los Ayuntamientos no se alteraba.

Es importante subrayar el derecho de todos los españoles a ser titulares de derechos y obligaciones a prestaciones municipales, lo que implica el encuadramiento de los Ayuntamientos en un régimen determinado y específico, que es el que hace posible la eficacia

de esos derechos. De manera que todo el territorio nacional está organizado en Municipios gobernados por sus Ayuntamientos, incluso en la Comunidades Autónomas uniprovinciales, por lo que el Ayuntamiento es el sustrato común, básico y uniforme, de la organización territorial del Estado español.

La opción **b)** es la primera que se formuló por las ciudades de Ceuta y Melilla, presentando esta última un primer borrador de Estatuto semejante al de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, pero en el Informe que el gobierno de UCD le dedicó, fue descartada, subrayando que **«llevaba a implantar un aparato institucional excesivamente denso»**. Lo consideraban una desmesura para unos territorios tan pequeños. En este sentido, también, se pronunció en su Informe la Comisión de Expertos sobre Autonomías que en mayo de 1981 examinó los Acuerdos autonómicos que entre UCD y el PSOE luego se aprobarían, en el que al analizar la generalización del sistema autonómico, se mencionaba como excepción a la fórmula general de organización a **«las ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) que deben extender sus competencias sin alterar su organización municipal en lo esencial»**, siendo los primeros en proponer como forma de organización propia de Ceuta y Melilla a lo que ya denominaron como la **ciudad autónoma**.

De manera que quedaban las fórmulas **a)** y **d)** como hipótesis de trabajo y negociación.

Después de la firma de los Acuerdos Autonómicos de 1992, la opción a) fue descartada también y las negociaciones se centraron en desarrollar lo previsto en el artículo 144 b): **redactar un verdadero Estatuto de Autonomía para cada una de estas ciudades**.

El 2 de septiembre de 1994, el gobierno aprobó los dos proyectos de leyes orgánicas por los que se aprobaban los Estatutos de Autonomía y fueron remitidos al Congreso de los Diputados acompañados de sus correspondientes Memorias. Es importante recordar que la Secretaría General del Congreso emitió sus informes sobre los proyectos el día 7 de noviembre de 1994. El examen de los letrados se centró sobre tres consideraciones: la corrección constitucional de la inclusión en un régimen local especial de un amplio elenco de elementos previstos en la Constitución para las Comunidades Autónomas; el tipo y rango de la norma que debía disciplinar tal opción; y los contenidos mínimo y máximo que debían enmarcar los límites de tal norma.

La cuestión principal se centraba en **la posibilidad de que Ceuta y Melilla accedieran a un determinado régimen de autonomía sin necesidad de constituirse en Comunidades Autónomas por el procedimiento previsto en la Disposición Transitoria Quinta**. La conclusión era que: *el gobierno ha remitido sendos proyectos que no se dirigen a constituir Comunidades Autónomas sino a configurar a Ceuta y Melilla como Entidades Locales, pero completando su régimen jurídico con elementos típicos de las Comunidades Autónomas, y ello es plenamente constitucional*.

El informe confirmaba que **son Ciudades con competencias y rasgos organizativos análogos, en numerosos supuestos, a los de las Comunidades, pero sin rebasar el límite material que exigiría considerarlas como tales**. Esta cuestión, esencial para decidir sobre la admisibilidad a trámite de los proyectos, se complementaba en el Informe con las consi-

deraciones sobre el carácter orgánico de los proyectos y otras sobre sus contenidos. Respecto de la primera, se extiende en analizar su posibilidad *teniendo en cuenta que la atribución del carácter de Ley Orgánica a un texto normativo, unida a la denominación «Estatuto de Autonomía», son dos elementos que, hasta el momento y sin excepción, se han empleado únicamente para definir los rasgos formales esenciales de lo que la Constitución denomina **normas institucionales básicas** de las Comunidades Autónomas (art. 147.1 CE)*. Asimismo, el Informe razona también que los Proyectos de Ley objeto del mismo sean leyes orgánicas, considerando que con los mismos se aprueban unos Estatutos de Autonomía, tanto por la remisión genérica del artículo 81.1 CE, como por la específica del artículo 144 b) CE.

De manera que la posibilidad a la que se acogieron los Proyectos aportó para Ceuta y Melilla el reconocimiento de unos Estatutos de Autonomía de Ciudad, que utilizando exclusivamente la referencia del artículo 144 b) permitieron alcanzar un pacto político centrado en una figura **tertium genus** entre la de la Comunidad Autónoma y la del régimen local especial.

En los debates, los diputados de los grupos parlamentarios que habían alcanzado el acuerdo lo dejaron bien claro. El ambiente de consenso entre los dos grupos parlamentarios principales de las Cámaras lo destacó el Ministro para las Administraciones Públicas al presentar los proyectos, que **habían esperado a que se dieran las condiciones imprescindibles de consenso y estabilidad futura**, subrayando la singularidad del procedimiento por el que el régimen de autogobierno se materializaba (artículo 144 b) CE), lo que nos

sitúa ante **una opción constitucional que entraña un supuesto generalizado y al mismo tiempo excepcional**. De ahí que el aspecto más destacado de los Estatutos remitidos por el Gobierno sea la configuración de las dos ciudades **«como Ciudad con Estatuto de Autonomía»**.

También se puso de manifiesto en las intervenciones que esta vía de acceso se canalizaba por interés nacional. *La vía de acceso por el artículo 144 b) es una cuestión de Estado que afecta a todos los españoles, o bien Estamos en esa síntesis entre la necesidad de mantener un Ayuntamiento como organización representativa del ente local (municipio) exigido por el artículo 137 de la Constitución, y la necesidad de darle un tratamiento adecuado a la ciudad, concorde y coherente con lo que es el desarrollo autonómico de España y la necesidad de cerrar la ordenación terri-*

*torial de España en el marco del Título VIII de la Constitución, o también La singularidad y especificidad de Ceuta y Melilla requería una organización institucional y orgánica que se adaptara como un traje a la piel de estas ciudades, o más definitivo: **que son auténticos Estatutos de Autonomía que reúnen los elementos que los padres de la patria previeron para los estatutos del 143.***

De todo ello, lo que resulta importante señalar es que las leyes orgánicas 1 y 2, de 13 de marzo de 1995, parten de aprobar sendos Estatutos de Autonomía acogiendo a la vía del artículo 144 b) CE, considerando que esa vía está específicamente prevista para estas dos ciudades, las únicas que en España no están integradas en la organización provincial. Es evidente que se trata de una adaptación singular al sistema general de dos territorios que son también esencialmente singulares.



2

EL EQUILIBRIO DEL ESTADO AUTONÓMICO ENTRE EL UNIFORMISMO Y LA ASIMETRÍA



2. EL EQUILIBRIO DEL ESTADO AUTONÓMICO ENTRE EL UNIFORMISMO Y LA ASIMETRÍA

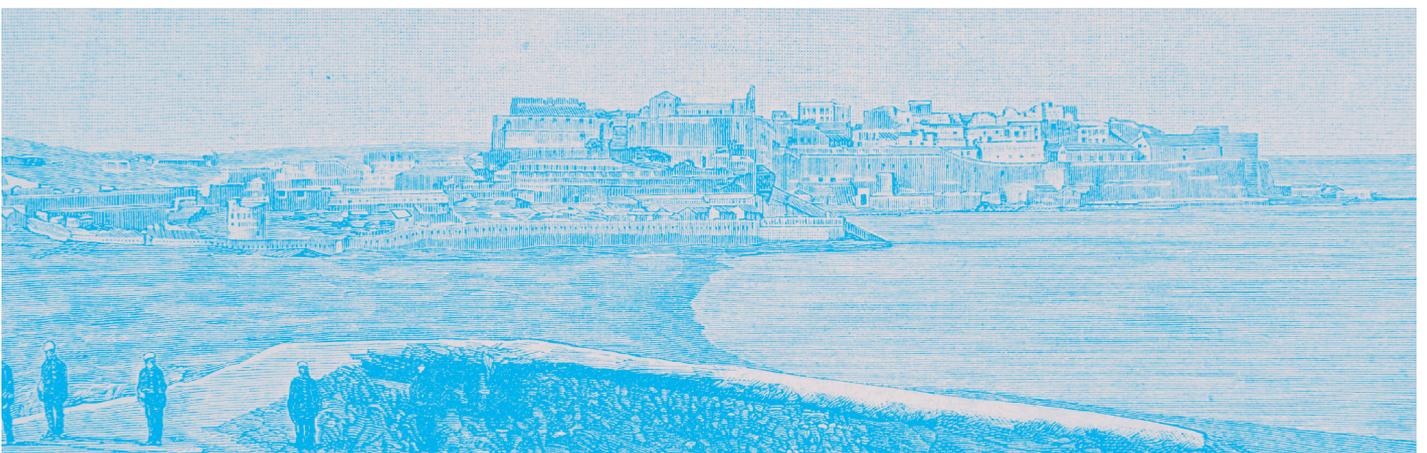
Las Cortes Constituyentes, para articular el sistema de Comunidades Autónomas cuando aún no se sabía ni cuántas ni cómo serían, decidieron que el **«cierre definitivo»** del modelo territorial quedase **abierto en el texto constitucional**, pendiente de modificaciones que habrían de realizarse en el futuro. De modo que, en tales circunstancias, la gran cuestión en torno a la cual han girado los debates, las discrepancias y las confrontaciones, ha sido la de **si tenían que existir algunas Comunidades privilegiadas o bien todas debían ser iguales.**

Surgió esta distinción en los orígenes con la diferencia entre nacionalidades y regiones, entre las históricas que ya habían sido regiones con Estatuto de Autonomía en la Segunda República y las que nunca se llegaron a constituir. Con la falta de concreción de cuáles serían las regiones se concibió el principio dispositivo, consistente en **dejar a la propia voluntad de los territorios cómo querían organizarse.**

Si el mapa autonómico hubiera sido fijo y cerrado y la Constitución lo hubiera concretado,

no habría duda de que la solución del uniformismo habría prevalecido. Habría sido muy difícil imponer desigualdades entre unas y otras regiones claramente establecidas en el mismo tiempo y lugar. Pero el caso general era que la realidad aún no estaba claramente definida, e incluso existían regiones que tenían varias opciones para configurar su identidad.

El 31 de julio de 1981, **Calvo Sotelo** como presidente del gobierno de UCD y **Felipe González** como secretario general del PSOE, firmaron los acuerdos autonómicos en los que se cerraba el mapa autonómico, fijando las Comunidades que serían aprobadas y, además, que tendrían todas ellas unos Estatutos con Asambleas legislativas y un presidente designado por aquella, con gobiernos como máximo de diez miembros. El resultado fue que todas las Comunidades Autónomas disponían de las mismas instituciones, pero se mantenían dos niveles de competencias diferentes. Todo el territorio, salvo Ceuta y Melilla, quedaba organizado en Comunidades Autónomas: siete con el máximo nivel competencial y otras diez



que tendrían un nivel inferior. Por su parte, para Ceuta y Melilla se establecía que **podían constituirse en CCAA o en municipios con un régimen especial de carta.**

Posteriormente, los **pactos autonómicos de 1992**, firmados entre el PSOE y el PP, propiciaron la ampliación de competencias de todas las CCAA del artículo 143 CE, que significaba prácticamente la igualación entre todas.

En todos los estados compuestos existen notables diferencias económicas y sociales entre sus distintos entes territoriales, pero no existen privilegios que los diferencien. He aquí la importancia de **resolver el dilema entre el uniformismo y la asimetría.** Un dilema que comporta, ante la falta de un cierre constitucional del modelo autonómico, el surgimiento de una **dinámica tendente a la inestabilidad del sistema**, lo que se produce esencialmente a través de dos factores principales: en primer lugar, **el papel de los partidos independentistas o nacionalistas**, que han actuado como partidos bisagra que han contribuido a decidir en algunas legislaturas las mayorías parlamentarias, a cambio de ampliaciones competenciales; y en segundo lugar, **la existencia de problemas que el constituyente dejó pendientes porque en aquellos momentos no se podían consensuar**, como los desajustes competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los desequilibrios en la distribución de recursos financieros o la ineficacia de los espacios de debate y decisión en asuntos comunes.

Dada la tendencia a reconocer que existen realidades diferentes en distintos territorios, se han tenido que incorporar al sistema elementos asimétricos, pero también existen **los valores y**

principios constitucionales compartidos que ejercen de contrapeso y contribuyen a la estabilidad del Estado autonómico, lo cual debería propiciar que el sistema tendiese al uniformismo.

Pero con respecto al tema que nos ocupa, las diferencias no parecen estar causadas exclusivamente por el desigual tamaño de estos territorios, sino también por los efectos que la atribución de poderes, por su ubicación geográfica, pueden producir en un contexto internacional. Es aquí donde estriba también la ponderación del interés nacional y la consideración de que **ambas ciudades han de estar en una relación más directa con el Poder central.**

No obstante, estas consideraciones, la tendencia a la uniformidad entre la autonomía de las dos ciudades y el resto de las Comunidades Autónomas es una premisa que debe ser tenida en cuenta. **Se trata de que las diferencias no ocasionen motivos importantes de desigualdad, ni justifiquen privilegios, ni sean causa de la desidia o de la discriminación.**

«Se trata de que las diferencias no ocasionen motivos importantes de desigualdad, ni justifiquen privilegios, ni sean causa de la desidia o de la discriminación»

3

EL RÉGIMEN LOCAL Y EL SISTEMA AUTONÓMICO DE CEUTA Y MELILLA



3. EL RÉGIMEN LOCAL Y EL SISTEMA AUTONÓMICO DE CEUTA Y MELILLA

De los 41 artículos, 6 disposiciones adicionales, 3 transitorias y 1 final, de las que consta cada uno de los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla, tan solo 13 de estos artículos hacen referencia a sus municipios o a sus órganos de gobierno local, pero en ellos no se realiza ninguna disposición constitutiva, sino tan solo menciones o indicaciones que les vinculan con la autonomía. Todo lo que como ayuntamientos son y se regula como tal, lo es en virtud de la legislación local y de sus normas generales de aplicación. Se podría decir, por tanto, que **el régimen local de las dos ciudades persistiría igual que está si los Estatutos se derogasen.**

De manera que el régimen local de las dos ciudades se inserta, al igual que el resto de los municipios españoles, como una pieza básica en la organización territorial del Estado. La importancia de las competencias municipales, que le están atribuidas en su núcleo fundamental al municipio de manera exclusiva, reviste la característica especial de que los denominados servicios mínimos están formulados en términos de obligación, son **derechos subjetivos de los ciudadanos.**

Esta particularidad, que no la tienen las competencias autonómicas o estatales, determinan que **el régimen jurídico local contenga elementos necesarios para que estas atribuciones puedan ser cumplidas.** De ahí que el poder local se configure como una corporación a la que sus normas obligan a estar cumpliendo la finalidad para la que han sido establecidos. De ahí que, por ejemplo, los Estatutos

establezcan que *la elección del presidente, que habrá de realizarse entre los miembros de la Asamblea (de Ceuta o de Melilla) que encabezaran alguna de las listas electorales que hayan obtenido escaño, se efectuará por mayoría absoluta. En caso de que ningún candidato obtenga dicha mayoría, quedará designado presidente el que encabece la lista que hubiera obtenido mayor número de votos.* (art. 15 EAC o EAM). Con lo cual, no se permite que se abran largos periodos sin que exista un presidente nombrado. **La obligación de estar permanentemente al frente de la ejecución de los servicios no consiente vacíos de poder durante un tiempo mayor.**

En este mismo sentido se concretan en los Estatutos los límites que el régimen local impone, estableciendo unas líneas fronterizas de ejercicio, mediante las cuales se garantiza que los servicios que ha de prestar el municipio no dejen de estar sometidos a las obligaciones que la legislación local impone. Así, las ciudades ejercerán, además, *todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado.* (art. 25). O también se garantiza que esos servicios tengan su propia financiación: *Las ciudades dispondrán de los recursos que les correspondan en los términos del presente Estatuto, así como los que la legislación financiera local establezca en el futuro para los municipios y provincias.* Tienen, por tanto, todas las competencias del régimen local.

De esta forma, los Estatutos garantizan que las ciudades no dejen de ejercer como Ayuntamientos, pero estas obligaciones, semejantes a las de los demás ayuntamientos de España, **no limitan el ejercicio de las competencias autonómicas establecidas en los propios Estatutos**. Así, establece los diferentes procedimientos a que se someten unas y otras: Las ciudades *se rigen en materia de procedimiento administrativo, contratos, concesiones, expropiaciones, responsabilidad patrimonial, régimen de bienes y demás aspectos del régimen jurídico de su Administración, por lo establecido, con carácter general, por la legislación del Estado sobre Régimen Local, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Ciudad establecidas por el presente Estatuto*.

Esta cláusula permite distinguir unos servicios de otros, pero habrán de ser las propias Ciudades quienes regulen la distinción, reglamentando los imprescindibles desarrollos que se deriven de las competencias autonómicas.

Vemos, pues, que **en el mismo territorio han de convivir el régimen local, constitucionalmente obligatorio, y el autonómico, constitucionalmente posible**. De la necesidad de mantener la organización municipal se deriva la de adecuar el sistema autonómico a la especificidad y realidad de los términos municipales de Ceuta y Melilla.

Por su parte, estas ciudades tienen las mismas competencias y algunas más que las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 CE, pero con la gran diferencia de que **no asumen en estas materias la competencia legislativa**. No son, sin este ni-

vel, competencias exclusivas o plenas. Algo tan importante que para la mayor parte de la doctrina supone que carecen de competencias políticas, lo que es decir que son solo competencias administrativas. No obstante, cabe decir que esto era lo que la Constitución preveía, en una primera fase, para una mayoría de las Comunidades, salvo para las que accedieran por la vía del artículo 151, para las cuales sí que exigía la existencia de Asambleas Legislativas (art. 152.1 CE). Hemos de recordar que fue en los Pactos Autonómicos de 1981 donde se decidió extender este tipo de Asambleas a todas las demás Comunidades Autónomas.

La sustancia es, en principio, que **la autonomía de las dos Ciudades dispone de un amplio abanico de competencias, aunque no sean plenas**. Con ellas se pueden mejorar las vidas de sus ciudadanos y adecuar las posibilidades de sus territorios para lograr un futuro mejor.

«De la necesidad de mantener la organización municipal se deriva la de adecuar el sistema autonómico a la especificidad y realidad de los términos municipales de Ceuta y Melilla»

4

LA IDENTIFICACIÓN DE FUNCIONES -LOCALES Y AUTONÓMICAS- EN EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN



4. LA IDENTIFICACIÓN DE FUNCIONES -LOCALES Y AUTONÓMICAS- EN EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN

Las determinaciones políticas que condujeron en 1995 a la aprobación de los dos Estatutos de Autonomía se basaban en la convicción de **haber confeccionado un traje a la medida de la realidad social de ambas ciudades, así como una solución, también política, adecuada a la necesidad de una mayor vinculación de las ciudades con el Estado que era correlativa con su situación geoestratégica**. Pero era menos evidente que se estaba originando una asimetría específica con el resto del sistema autonómico, lo cual resultaría difícil de adecuar. No en vano, una dualidad tan diferenciada, conllevaba la necesidad de realizar un esfuerzo, permanente y sistemático, de distinguir caso por caso si habían de actuar propiamente como ente local o bien como ente autonómico.

Una situación como esta debería haber exigido **una voluntad de cooperación estatal para ensamblar en la práctica las difíciles condiciones que se iban a producir**. Pero todo ello pertenece, sin lugar a duda, al ámbito del autogobierno y, desde esa perspectiva, parece equívoco que cualquier oferta de colaboración no estuviese precedida por una indispensable solicitud de quienes habían accedido a la autonomía.

Seguramente, la inestabilidad política vivida en ambas ciudades en las dos legislaturas consecutivas después de su acceso a la autonomía contribuyó a la **confusión y al desconcierto con que se abordó el desarrollo autonómico en las dos ciudades**. Tuvieron que pasar más de 20 años de ejercicio para asentarse en la senda que la dualidad exigía, después de serios conflictos jurídicos y, en especial, de una jurispru-

dencia que no se merecían. No obstante, su expansión perfeccionista y el retraso acumulado por tantos años de inacción, no dejó de pasarles factura. Los pleitos suscitados por la escasez de desarrollos reglamentarios con los que se amparaban determinadas decisiones ejecutivas **terminaron por depararles la mala suerte de una jurisprudencia poco propicia**.

En resumidas cuentas, si no se abandonan las responsabilidades de unos y otros, todo ha de contribuir a que en las Ciudades Autónomas subsista lo esencial del régimen local y se añada, sume y superponga, una verdadera **«autonomía» derivada de los Estatutos**. Las dos Ciudades, una vez aprobado sus Estatutos de Autonomía, debieron buscar una **«organización propia y específica»** basada en las capacidades que los Estatutos ofrecían. Haciendo un examen general de los Reglamentos que estuvieron aplicándose durante largo tiempo, se advierte que estaban enfocados, fundamentalmente, desde la perspectiva del régimen local, en una **tradición continuista con su etapa pre-estatutaria**. Tras largos años de ejercicio, aún no se ha evaluado el grado de asunción de las competencias autonómicas. También es importante definir cuál ha sido el modelo adoptado y asumir un debate sobre cómo se ha venido cumpliendo con su doble finalidad.

El Dictamen del Consejo de Estado núm. 476/2016, sobre el proyecto de Reglamento de Gobierno y Administración de Ceuta, mantenía que, fuera de algunos supuestos concretados en el propio Estatuto de Autonomía, *el régimen de organización y funcionamiento de la Ciudad*

Autónoma de Ceuta, que no es, pues, el establecido en la legislación estatal de régimen local, sino el previsto en su Estatuto y en sus normas de desarrollo. Y continuaba razonando que La existencia de esta potestad de autoorganización, reconocida estatutariamente y refrendada por la jurisprudencia constitucional, supone que las instituciones de la Ciudad deben regirse exclusivamente por lo dispuesto en su Estatuto y en las propias normas que la Asamblea de la Ciudad apruebe.

Este dictamen era suficiente garantía para aprobar los nuevos Reglamentos de Gobierno y de la Administración de las dos Ciudades, que a partir de entonces se fueron elaborando y abordaron en profundidad las reformas planteadas.

Los nuevos Reglamentos parecen reflejar la voluntad de separarse de la normativa del Régimen Local, un poco más explícita en los aprobados en Ceuta que en los de Melilla, aunque con un fondo y un alcance similar. Así, en el nuevo Reglamento de la Asamblea de Ceuta, se dispone en su **Disposición Adicional Primera** que *«en la organización y funcionamiento del Pleno de la Asamblea de Ceuta no será de aplicación lo dispuesto en la normativa básica de Régimen Local, integrándose las lagunas que pudieran surgir por acuerdos interpretativos de la Mesa Rectora».*

El reflejo de esa voluntad queda claro en el Preámbulo del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, donde se destaca que, tras veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía y que, con *la casuística casi infinita a la que ha tenido que hacerse frente con el anterior reglamento, han puesto de manifiesto una serie de insuficiencias que aconsejan*

su perfeccionamiento, subrayando que han tenido la virtud de servir de marco jurídico de funcionamiento de unos órganos desconocidos en el ámbito municipal. De manera que con el nuevo Reglamento disponen que es el **«aspecto autonomista»** el que debe presidir la Asamblea de la Ciudad. Era el giro esperable de unas instituciones que trabajaban muy adheridas al régimen local, cuando sus capacidades competenciales les permitían una expansión importante dentro del sistema autonómico.

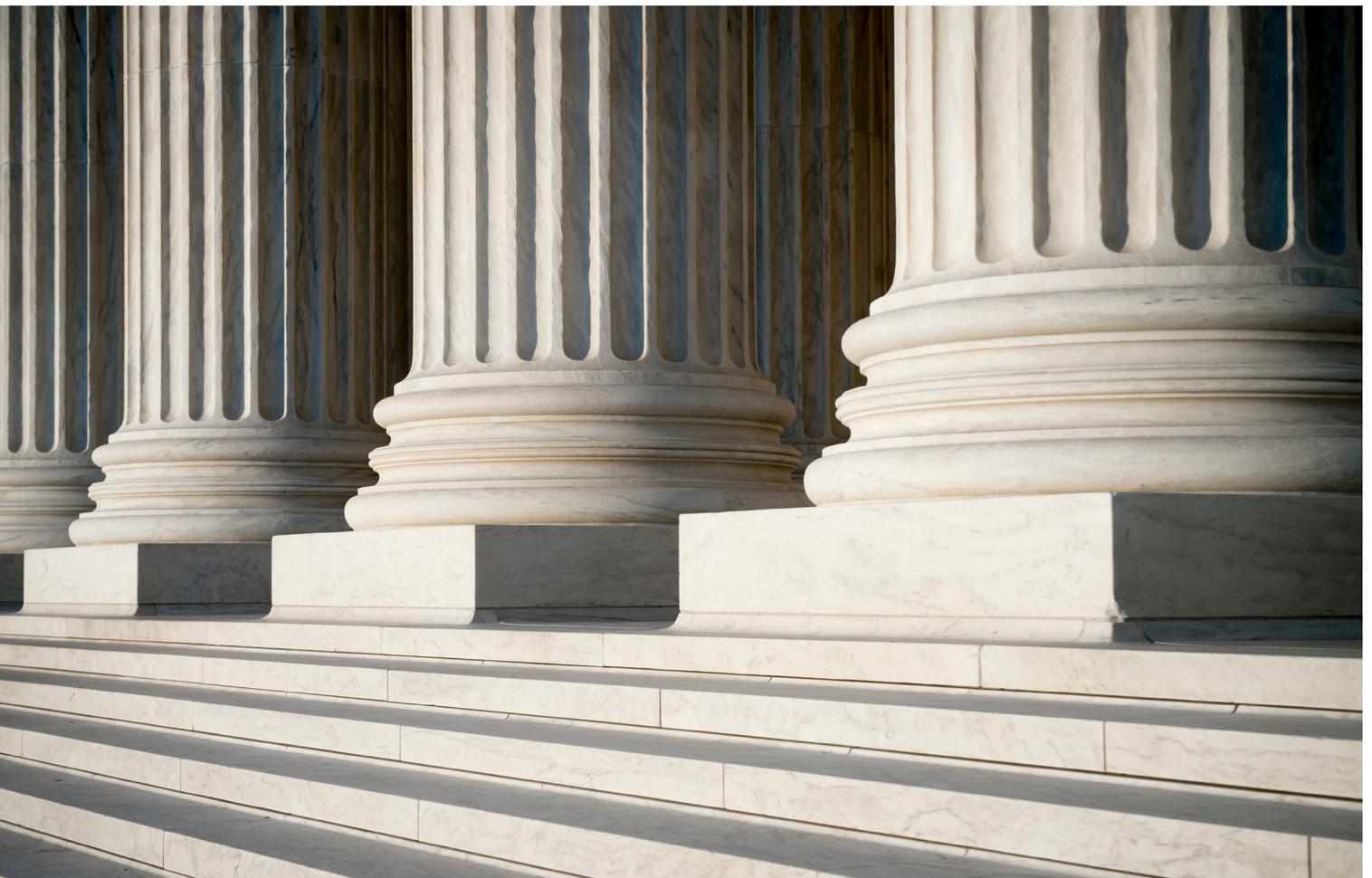
Especial consideración merece, y debe destacarse como una de las grandes novedades de los nuevos Reglamentos de la Asamblea, la **regulación de la potestad normativa reglamentaria** que se diferencia claramente de la aprobación de las Ordenanzas municipales. En el Capítulo III del reglamento de Ceuta se regula la potestad normativa reglamentaria, distinguiendo en el artículo 77 la elaboración y aprobación de los Reglamentos, y en artículo aparte, el 78, las Ordenanzas Municipales, siendo los primeros aprobados por Decreto, de conformidad con el procedimiento previsto en este capítulo, mientras los segundos remiten su procedimiento a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Uno de los asuntos que más han afectado a la naturaleza jurídico-constitucional de las dos Ciudades ha sido la relativa a los **nombramientos de consejeros que no tuvieran la condición de diputados de la Asamblea**. Desde el año 2015 se fue produciendo una cadena de recursos que terminó determinándose por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) de 30 de marzo de 2017,

que confirmaba la del Juzgado de lo Contencioso de 9 de marzo de 2015, que declaraba ilegal el nombramiento de una Viceconsejera del Gobierno autonómico. En los fundamentos de la sentencia del TSJA se consideraba que la Ciudad Autónoma era un ente municipal y no una Comunidad Autónoma.

Contra esta Sentencia, la Ciudad de Ceuta interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección cuarta, dictó la **Sentencia núm. 1536/2019, de 6 de noviembre**, con la que se venía a poner fin, por el momento, a varios años de litigios e impugnaciones de nombramientos en la estructura de gobierno de ambas Ciudades.

La trascendencia de esta Sentencia va más allá de la cuestión concreta que se dilucidaba, **abordando una compleja interpretación sobre la naturaleza jurídico-constitucional de la Ciudad con Estatuto de Autonomía**. Una Sentencia muy discutible que vino a trastocar la senda emprendida para mejorar el ejercicio de las competencias autonómicas que tienen atribuidas las dos Ciudades y, además, sobre todo ello, porque discrepa con el criterio del legislador al aprobar los Estatutos de Autonomía, con los informes de los letrados, con el dictamen del Consejo de Estado y con los importantes votos particulares con que la propia Sentencia cuenta. **Una Sentencia, en definitiva, que no repara en lo complejo de una realidad que ha necesitado de**



unas soluciones prácticas y específicas con las que darle contenido a su autonomía.

Es importante terminar resaltando cuestiones que en la STS 1536/2019 no se contemplan y que se debían haber considerado de forma particular. La problemática fundamental que hay tras la facultad del presidente, prevista en el artículo 16. 2 del EAC o del EAM, facultándole para que nombre libremente a los miembros del Consejo, es la de **facilitar con ello la incorporación en estos cargos de personas que puedan dirigir y administrar competencias autonómicas sin asumir a la vez las tareas de diputados y la de consejeros**. En la medida que el número de diputados que se asignó a las Asambleas es el mismo que el de los concejales que les correspondían por su población en el régimen local, con esta disposición se permitía aumentar el número de cargos ajustándolo a la distribución mayor de competencias y tareas que los Estatutos les conferían. De manera que una institución prevista para realizar las funciones ejecutivas de los servicios municipales, a los que se deberían seguir dedicando, se viera **reforzada por la posibilidad de ampliar el número de responsables que contribuirían también a desempeñar los cargos encargados de las políticas derivadas de las competencias autonómicas**.

Es una disposición que **resulta necesaria** para seguir desarrollando la organización y funcionamiento de las Ciudades Autónomas, ya que en relación con el Consejo de Gobierno se precisa la consolidación de un verdadero poder ejecutivo autonómico: Gobierno y Administración, independizándose de las funciones de los diputados. Una facultad que persigue el establecer criterios definidores de ámbitos de responsabilidad política autonómicos separados

de la responsabilidad administrativa y de las formas corporativas locales.

«Seguramente, la inestabilidad política vivida en ambas ciudades en las dos legislaturas consecutivas después de su acceso a la autonomía contribuyó a la confusión y al desconcierto con que se abordó el desarrollo autonómico en las dos ciudades. Tuvieron que pasar más de 20 años de ejercicio para asentarse en la senda que la dualidad exigía, después de serios conflictos jurídicos y, en especial, de una jurisprudencia que no se merecían»

5

LA ELECCIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO AUTONÓMICO



5. LA ELECCIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO AUTONÓMICO

Con todas estas vicisitudes, el debate sobre el modelo de desarrollo autonómico adoptado ha estado muy supeditado en el tiempo, y la relación entre las necesidades que la experiencia de gobierno y administración hubieran propiciado a los gobernantes de ambas ciudades y los referentes organizativos desplegados por las Comunidades Autónomas no ha sido explorada suficientemente para asentar el modelo a lo largo del tiempo transcurrido.

En todo caso, sea cual sea el modelo que se adopte, debe tenerse en cuenta que su organización debe cumplir una **dobles finalidad**:

- Prestar el conjunto de servicios y ejercer todas aquellas funciones que, como todo régimen local, debe facilitar a sus ciudadanos.
- Ejercer las competencias y funciones en términos similares a las Comunidades Autónomas de manera igual o equivalente y en el marco y con las connotaciones específicas de su Estatuto.

Teniendo en cuenta la experiencia y las necesidades funcionales, en la actualidad, entre las opciones que se pensaron para desarrollar el Estatuto, la única que parece más efectiva es **la que pusiera en práctica un verdadero régimen autonómico, integrando en este marco los elementos propios del régimen local.**

Siguiendo este **principio de interpretación pro-autonómica**, se debería pensar en un

desarrollo estatutario que diera primacía a todo aquello que represente un avance y una puesta en práctica en equivalencia con lo que es régimen autonómico. En este sentido es necesario **no dar pasos hacia atrás y buscar fórmulas para mantener los principios originarios que se interpretaron en la elaboración de los Estatutos**, de manera que se recupere la inquietud autonómica aferrándose a los pronunciamientos jurídicos más favorables, que avalan el desarrollo en sentido autonómico.

Se trata de seguir avanzando en la construcción del modelo que se ha comenzado a construir, pero con **una dimensión más osada**. En este sentido, hay que insistir en que el modelo de organización deberá ser un verdadero régimen autonómico. Para ello se debería partir de los siguientes criterios:

- En primer lugar, de acuerdo con la excepcionalidad constitucional que el **artículo 144 b) CE** ha permitido, sería un régimen singular y propio para la Ciudad.
- Debería partir de la **organización institucional del Estatuto** y de la **facultad de autoorganización** que como Administración Pública tiene la Ciudad.
- Que no puede dejar de cumplir con las **obligaciones propias** que como entidad local ha de prestar a los ciudadanos, ni puede renunciar a las **competencias autonómicas**.

- También se ha de considerar que no es posible trasladar miméticamente toda la organización de una Comunidad Autónoma en su conjunto, sino que **el modelo debe adecuarse a las necesidades, posibilidades, capacidad y tamaño de las ciudades.**
- Que reuniendo grandes similitudes con las Comunidades Autónomas, la diferencia más sustantiva es la de carecer de **«competencia legislativa»**, cuestión que obliga a plantear una específica organización para poder compensar esta carencia, al tiempo que se defienden y representan los intereses de la Ciudad.
- Que ha de potenciarse el ejercicio de la potestad reglamentaria para regular todo un conjunto de competencias y para organizar de manera autónoma los servicios administrativos para su prestación. Que tiene potestad para **ejecutar la legislación estatal incluyendo las facultades de administración, inspección y sanción.**
- Que disponen, como bien han sabido aprovechar, de **fuentes vinculadas a la financiación local** y, también, **las propias de la financiación autonómica**, así como un **específico régimen económico y fiscal.**

Para el desarrollo autonómico del modelo de organización, tal como empieza a concebirse, debe contarse con las instituciones básicas de organización previstas en el Estatuto, lo cual no impide, sino que requiere, **efectuar innovaciones para acercarla a un sistema de gobierno más moderno y efectivo.**

Debe, en principio, disponer de forma rigurosa de un doble alcance de la potestad de auto organización: en el marco **«autonómico»** y en el marco de la **legislación básica de régimen local.** Ha de hacerse explícitamente para demostrar y subrayar su doble condición de ente territorial. En este sentido, es la esencial potestad de las instituciones básicas la que permite el desarrollo de opciones y modelos de organización diversos.

Existe un amplio campo de organización que permite **adecuar y perfeccionar la organización a las necesidades del funcionamiento autonómico**, tanto de las propias instituciones básicas como de la Administración pública y de la organización de los servicios. Pero deben ser las necesidades de la Ciudad, las que se derivan del conocimiento de la experiencia adquirida durante el largo tiempo de ejercicio, las que inspiren el perfeccionamiento del modelo de organización, de tal forma que sea racional, ágil y eficaz.

En cuanto a las instituciones, debemos empezar por la **forma de gobierno que poseen las Ciudades Autónomas.** Cabe pensar a primera vista que en las ciudades rige una forma de gobierno presidencialista, pero ello viene expresamente sesgado por la forma característica de gobierno de los Entes Locales, de la que algunos principios se han incluido en los Estatutos de Autonomía, con el fin de no difuminar la sustancia local de la que provienen.

Así, lo característico del órgano de gobierno de los Ayutamientos, **el Pleno**, es que tiene a la vez el **carácter deliberante y decisorio**, pero no es en modo alguno presidencialista, porque el Alcalde adquiere su legitimidad política



del Pleno, que es quien lo elige y lo puede, también, cesar mediante una moción de censura. En las formas de gobierno presidencialista, los Presidentes son inamovibles; están elegidos directamente y son ellos quienes disponen de la capacidad para disolver los Plenos. Según los Estatutos de Ceuta y Melilla, **el Presidente ni está elegido como tal directamente por los ciudadanos ni tiene la facultad de disolver anticipadamente la Entidad, de la que es un mero órgano.**

Por su parte, las Comunidades Autónomas tienen dos órganos separados: uno es representativo, deliberante, legislativo y elegido por sufragio universal – la **Asamblea legislativa** – y otro que es ejecutivo, gubernamental y elegido por la Asamblea – el **Consejo de Gobierno**.

La diferencia, pues, entre unos y otros, es fundamentalmente **la unicidad o la pluralidad orgánica**: en los Ayuntamientos, un ór-

gano que acumula funciones de gobierno, ejecutivas, deliberantes y normativas, y en las Comunidades Autónomas, dos órganos, en los que se han separado las **funciones ejecutivas y gubernamentales**, por un lado, y las de **carácter deliberante y normativo**, por otro.

Esta diferencia se justifica por considerarse que **el régimen local es esencialmente el de un gobierno ejecutivo**, cuya finalidad es la prestación de unos servicios que ni pueden abandonarse ni pueden quedar paralizados por discrepancias políticas. De ahí que exista una **tendencia hacia formas presidencialistas**, aunque no sea propiamente dicho un sistema presidencial.

En cuanto a lo que ésta caracterización afecta a los órganos de gobierno de las Ciudades Autónomas, hay que señalar claramente dos previsiones de los Estatutos de Autonomía de Ceutay Melilla que definen una tendencia ha-

cia el presidencialismo en los órganos de gobierno de las dos ciudades, derivadas de su primera condición como Ente Local.

La primera previsión que contiene el Estatuto es la establecida en su **artículo 15**, donde se contempla que si ningún candidato obtiene mayoría absoluta en la Asamblea, queda designado Presidente de la Ciudad la persona que encabece la lista que hubiera obtenido mayor número de votos. Es una previsión excepcional, que parece configurar un sistema presidencialista, pero cuya determinación viene condicionada por la necesidad de no prolongar periodos con la presidencia vacante, lo cual pondría en riesgo la continuidad de la prestación de unos servicios que se consideran como esencialmente necesarios y, por tanto, no pueden ser objeto de desgobierno.

La segunda previsión es la del **artículo 14** del Estatuto de Autonomía, que establece que el Presidente de la Ciudad es también el Presidente de la Asamblea. Es una configuración que trastoca de manera más intensa la forma de gobierno parlamentaria, en la medida que rompe el equilibrio entre las dos almas de las Ciudades: la autonómica y la municipal. Esta configuración de la Presidencia ha llevado a efectuar la pregunta sobre el sentido que tiene que el Presidente de la Ciudad sea también el Presidente de la Asamblea. A juicio de Javier García Fernández², *es una anomalía orgánica que sin embargo no quiebra lo esencial de la forma de gobierno parlamentario [...] Puede perturbar en ciertos casos la armonía jurídica y política que debe inspirar*

la relación entre los dos órganos estatutarios, pero sin duda no rompe la esencia de esa forma de gobierno.

No obstante, esta dualidad de la Presidencia, junto con la problemática situación derivada de la **Sentencia 1536/2019, de 6 de noviembre**, que ha negado efectividad a lo dispuesto en el artículo 16.2 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla, respecto al libre nombramiento por el Presidente de los Consejeros, que determina la presencia de los parlamentarios en el Consejo de Gobierno, crean una dinámica política cuasi municipal que contribuye a rebajar la posición de la Ciudad como ente autonómico. Por todo lo cual **este problema requiere que se planteen soluciones alternativas o una reforma estatutaria.**

Teniendo en cuenta que las competencias autonómicas rebasan el marco de la Administración Local y son más numerosas y complejas que las locales, **la elaboración de sus políticas no debe recaer en órganos que se sitúan en una dinámica municipal de confusión de poderes.** Parece necesario, pues, que la acción de gobierno esté más separada de la acción de control político, reconstruyendo una dinámica política más cercana y propia de las Comunidades Autónomas.

Aún sin exigir una reforma inmediata de los Estatutos, habría de evaluar la oportunidad de introducir fórmulas que atenuaran y contrarrestaran esta dinámica a la espera de soluciones de mayor relieve. Algunas fórmulas como las siguientes:

2. Javier García Fernández, *La división de poderes y el presidencialismo estatutario: perspectivas de funcionamiento. En Estudio sobre el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Ceuta.* Ciudad Autónoma y Foro Cultural de Ceuta. Diciembre de 2001.

- Crear la costumbre de que **el presidente de la Ciudad no ejerza efectivamente la Presidencia de la Asamblea**, para lo que bastaría que delegara en el primer vicepresidente, como prevé el artículo 9 c) del Reglamento del Gobierno y de la Administración de la Ciudad de Melilla, pero no en el de Ceuta.
- Que el presidente de la Ciudad **asuma la plena dirección del Consejo de Gobierno**, depurando los Reglamentos de las adherencias colegiales y afirmando la posición de cada órgano estatutario.

Más complicado es devolver la eficacia al precepto estatutario que dispone el libre nombramiento de los consejeros por el presidente. Requiere, para ello, definir una estrategia que promueva la doctrina por parte del Tribunal Constitucional en relación con la problemática derivada de la STS. Debería contar para ello con la colaboración de la Administración del Estado, en la medida que el Estatuto de Autonomía no goza de la cobertura necesaria desde la perspectiva de nuestra jurisdicción constitucional. Plantear un necesario recurso de inconstitucionalidad por los tribunales, ha sido una posibilidad también rechazada, de manera que esa colaboración para resolver tan importante cuestión resulta invocable en aras de la lealtad constitucional.

La situación en la que al respecto se encuentran las dos ciudades, es que sus Estatutos de Autonomía le atribuyen ámbitos competenciales muy amplios en materias genuinamente autonómicas, sin que encuentren una vía para acceder a su defensa ante el Tribunal Constitucional, lo que las deja sin

«La situación en la que al respecto se encuentran las dos ciudades, es que sus Estatutos de Autonomía le atribuyen ámbitos competenciales muy amplios en materias genuinamente autonómicas, sin que encuentren una vía para acceder a su defensa ante el Tribunal Constitucional, lo que las deja sin esa necesaria cobertura. Buscar esa vía es absolutamente necesario para superar su indefensión»

esa necesaria cobertura. **Buscar esa vía es absolutamente necesario para superar su indefensión.**

En cuanto a la Administración pública de las Ciudades, estas se encuentran en unas condi-

ciones óptimas para poder organizar una Administración al servicio de sus ciudadanos de manera completa como organización local y como una Comunidad Autónoma. Las dos ciudades unifican institucionalmente en sus res-

pectivos territorios la totalidad de los servicios cuya ejecución les corresponde. A diferencia de las Comunidades Autónomas, **reúnen ambas condiciones y podrían mejorar substancialmente su modelo de Administración.**



6

LAS DISFUNCIONES QUE SE PRODUCEN POR EL CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS



6. LAS DISFUNCIONES QUE SE PRODUCEN POR EL CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS

Lo esencial sobre esta cuestión es que **los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla son verdaderos Estatutos de autonomía, aunque las dos ciudades no alcancen a ser verdaderas Comunidades Autónomas**. Su fortaleza es que responden a la previsión constitucional de otorgar un Estatuto de autonomía a estos territorios *que no están integrados en la organización provincial*. Son una excepción a lo establecido en el artículo 143 CE, por tratarse de una situación especial que no tiene cabida en la general, que han de considerarse como una excepcionalidad que responde al interés nacional. Por ello no debe extrañar que sus estatutos sean verdaderos Estatutos de autonomía y, por tanto, que se aproximen lo más posible a los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Esa es la realidad que explícitamente, sin fisuras, se considera que responde al mandato constitucional.

Estamos hablando, pues, de unos verdaderos Estatutos de Autonomía y, por consiguiente, ha de considerarse también que el carácter tasado de la reserva establecida en el **artículo 81.1 CE** incluye a los Estatutos de autonomía previstos en el artículo 144 b) CE, pues, ¿cómo podría argumentarse que no lo están, siendo, como son, parte de lo establecido en el Capítulo III del Título VIII, dedicado a De las Comunidades Autónomas, e interpretando que ese mismo artículo 144 b) regula un cauce específico de acceso de un Municipio a la autonomía.

Todo ello supone que **el régimen jurídico de ambas ciudades es mucho mayor que el de los entes locales**, estando muy próximo a los

de las Comunidades Autónomas. De manera que la distancia con los Municipios está suficientemente marcada por una serie de elementos que son característicos de las Comunidades Autónomas, como son: la aprobación de su régimen autonómico a través del Estatuto de Autonomía, aprobados mediante Ley Orgánica; la descentralización de las competencias enumeradas en el artículo 148 CE e incluso de algunas relativas al artículo 149 CE; la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales; el nombramiento regio del Presidente de la Ciudad; la financiación en base al sistema ordinario establecido para las Comunidades Autónomas; y el procedimiento de reforma equiparable a las demás Comunidades Autónomas.

En cuanto a las diferencias más significativas que encontramos en sus Estatutos de Autonomía respecto de los atribuidos a las Comunidades Autónomas, cabe citar como las más significativas las siguientes:

En primer lugar, **la falta de atribución sobre competencias legislativas**, por lo que en su sistema institucional la Asamblea no es legislativa y no detentan, por tanto, competencias exclusivas sobre ninguna materia. No obstante, no hay que olvidar que gozan de iniciativa legislativa y que están legitimadas para exigir la cooperación estatal para disponer de una legislación actualizada.

Es de suma importancia el que no se les haya atribuido a las Ciudades el acceso al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía o

de sus competencias, **careciendo de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencia.**

Otras diferencias vienen muy marcadas por la escasa población y el pequeño tamaño de los dos territorios, como es la **ausencia de un Tribunal Superior de Justicia**, o las que podrían afectar a su capacidad, como competencias en determinadas materias cuya economía de escala impiden absorber la gran amplitud de algunas materias (p.ej. asistencia sanitaria, educación o universidades).

En cuanto a la asignación de senadores autonómicos por la Asamblea, fue el tema más controvertido durante los debates parlamentarios, porque se consideraba una atribución desmesurada, al disponer las dos ciudades de la mayor representación respecto de cualquier otro territorio con la atribución que la Constitución realiza de dos senadores para cada una de ellas.

Es sorprendente que después de más de veinte años de funcionamiento, con las especiales dificultades en que las dos Ciudades se han visto, resulte difícil encontrar auditorías o estudios sobre el funcionamiento de sus instituciones o de su administración. Son también escasos los debates sobre la idoneidad de su desarrollo o de su organización. No obstante, el ejercicio continuado durante todos estos años permite alcanzar algunas conclusiones sobre su funcionamiento y plantear, en torno a ellas, las carencias o necesidades de reforma que los Estatutos requerirían para mejorar la adecuación de las dos Ciudades al funcionamiento del Estado autonómico.

El transcurso del tiempo y el dinámico funcionamiento del Estado autonómico conduce a valorar que la Constitución dispuso cómo podrían constituirse los entes intermedios que tendrían que conformar la organización territorial del Estado, incluyendo una cláusula de cierre en la que se preveían casos que pudieran darse al tener difícil encaje en el supuesto general establecido en el artículo 143 CE en relación con el 2 CE. En este sentido, habría sido una contradicción constitucional el definir que también unos Municipios podían ser nacionalidades o regiones, como las definidas en el artículo 143 CE. Y como tal considero que, a esos Municipios, para adecuarlos y no dejarlos al margen del sistema general, se les podría dotar de un Estatuto de Autonomía, aún sin ser Comunidades Autónomas. La aprobación de la Disposición Transitoria Quinta vino luego, tratándose de una posibilidad que se remitía a los términos previstos en el artículo 144 CE. De manera que **no hay ninguna contradicción en estos supuestos.**

Las discrepancias fundamentales con el modelo provienen de su comparación teórica con el modelo general. Un debate que se mueve entre la distinción de que sean solo entes locales o bien comunidades autónomas, rechazando lo que en la realidad son. Lo cual no deja muchas salidas para su incardinación. Evidentemente, según sus características, ni son Comunidades Autónomas ni son solo Entes Locales. Pero ¿qué son entonces? Para muchos no existe un tercer género: o se es *Comunidad Autónoma* o se es *ente local*. Pero, evidentemente, así no es la realidad.

De manera que la realidad que se concibe es que estamos ante un *tertium genus*, **una**



excepción permitida por la Constitución a la regla general que, efectivamente, trata de manera especial a lo que es especial.

Este debate nada tiene que ver con el que se vio más invocado entre la población de las dos ciudades, para las que la «autonomía plena» ha sido, sobre todo, **una cuestión sentimental**. Una cuestión conformada por un sentimiento generado en el tiempo, basado en una percepción de su realidad, de la que se ha deducido la convicción de estar discriminados, de no ser reconocidos en los mismos términos que el resto de los españoles. Es difícil que puedan ser compensados sentimientos con realidades, de forma que al no encontrar encaje esas demandas son proclives a verse condenados a la frustración.

Tratamiento aparte merece la consideración de su naturaleza por los Tribunales de Justicia. Se va conformando una jurisprudencia discrepante, que parece alejarse de los problemas y disfunciones producidas en la realidad. Como ya he mencionado en apartados anteriores, Ceuta y Melilla como partes integrantes del sistema autonómico, deben beneficiarse de la seguridad jurídica que la Constitución les proporciona a todas las Comunidades Autónomas, de manera que **el acceso de las Ciudades al Tribunal Constitucional en tanto entes integrados, a través de sus Estatutos de Autonomía, en la estructura compuesta del Estado, es una de las cuestiones más urgentes a dilucidar** y, bien requeriría al respecto, de ser encontrada una vía, de una doctrina interpretativa constitucional.

Otra de las prioridades que deberían haberse desarrollado y se han situado bajo míni-

mos ha sido la **de utilizar los instrumentos y cauces de cooperación, tanto en demanda de actuaciones necesarias como en la traslación de las problemáticas singulares de las dos Ciudades**, que requerían actuaciones de colaboración por parte de la Administración del Estado. Se ha asistido a las reuniones de las Conferencias Sectoriales y a determinados grupos de trabajo, pero con un rendimiento muy bajo. Las dos Ciudades requieren más que las Comunidades Autónomas de la ayuda del Estado, en la medida que sus competencias no son exclusivas y, para ejercerlas, en uno u otro momento requerirán la actuación por el Estado. Es inevitable que lo hagan, pues en esas materias el Estado solo puede ser reclamado por ellas, y es a ellas a quien corresponde reclamar, pues las actuaciones en la materia sí que son exclusivamente para ellas.

Como ejemplo de lo que comentamos, basta señalar lo sucedido en la materia de urbanismo, en la que las dos Ciudades se han visto desde hace tiempo **necesitadas de la aprobación exclusiva para ellas de una Ley del suelo**. Aunque en algunos momentos las propias instituciones no lo hayan tenido claro, era un clamor su reclamación por los arquitectos y su posterior incorporación a la demanda por los empresarios. Han tardado años en convencer al Estado de que la aprobación de esa ley era absolutamente necesaria, pues buena parte de la materia es reserva de ley.

Por otra parte, más fácil resulta establecer cuáles han sido las disfunciones que, con respecto al ejercicio de la autonomía, se han producido por existir carencias en los propios Estatutos. Son, precisamente, las que representan las grandes diferencias entre

estos Estatutos de Autonomía y los de las Comunidades Autónomas. Y la importancia y trascendencia que tienen, se refieren principalmente por los efectos que su ausencia produce, de tal manera que precisan decisiones para corregirlos o, al menos, atenuar sus consecuencias.

Las **exclusiones** más relevantes de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla, las que más disfunciones han producido, son las siguientes:

- En primer lugar, **la imposibilidad de que las Ciudades Autónomas puedan interponer recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional**, lo que ha provocado su indefensión al no tener los instrumentos jurisdiccionales de defensa de la autonomía. Es un tema principal que requeriría la especial colaboración del Estado.

La única vía que les ha quedado para acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía es la pre-

vista en la **Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 7/1999, artículo 74 ter.1**, en su condición de entes municipales. Así lo expresa la STC 240/2006, de 20 de julio de 2006: *Excluida la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla constituyan sendas comunidades autónomas, y como quiera que tampoco se integran en la organización provincial del Estado, no cabe negarles, al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, su condición de entes municipales; O más adelante: Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del art. 75.ter.1 LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ám-*



bito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. (FJ 5)

La solución de esta carencia no es fácil, ya que habría que ampararse en lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, donde lo establecido es en relación con el carácter de Comunidades Autónomas. Mientras tanto, como hemos visto en los conflictos acaecidos, **la defensa de la autonomía de Ceuta y Melilla no está garantizada.**

- En segundo lugar, **la exclusión de competencias legislativas**, que está generando el problema práctico de que el Estado no actualiza la legislación en la que ya es solo competente para las ciudades de Ceuta y Melilla. De esta disfunción se deriva que en todos esos ámbitos materiales **el ordenamiento jurídico vigente ha comenzado a petrificarse.**

No se ha resuelto, por otra parte, de forma dinámica las relaciones de cooperación entre el Estado y las ciudades, para aprobar las leyes necesarias. Ni se ha utilizado la competencia sobre la iniciativa legislativa de ambas Ciudades, ni se han puesto en marcha mecanismos efectivos para poder resolver las cuestiones que requieran modificaciones legislativas.

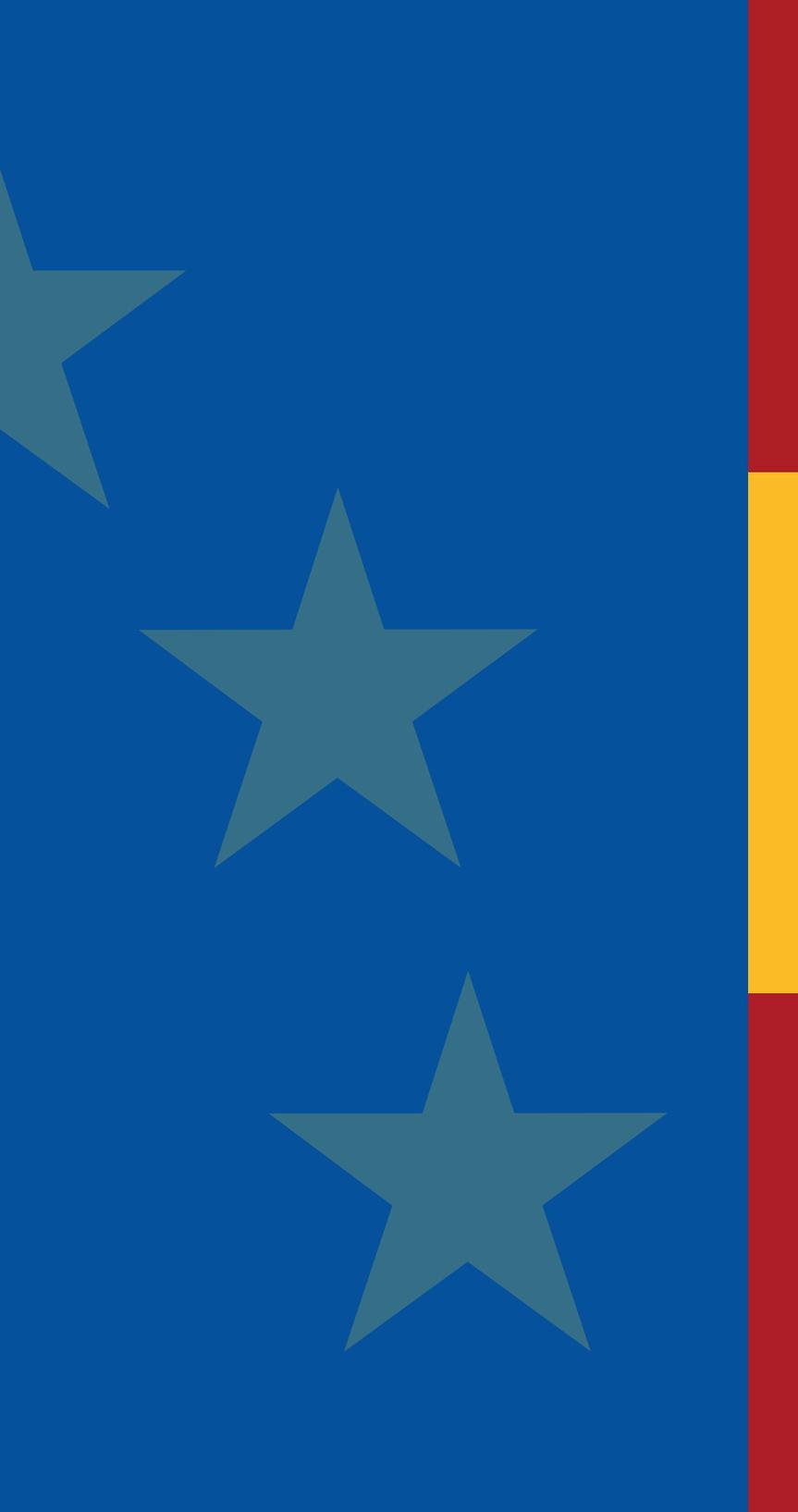
- Y, por último, **la posibilidad de considerar una ampliación de competencias**

ni se ha utilizado ni se ha invocado. Las disfunciones en este caso están muy agudizadas en relación con la competencia en materia educativa y de asistencia sanitaria, donde los efectos de la actuación centralizada por el Estado están provocando, en el primer caso, una mala calidad de los resultados de la enseñanza, así como la falta de adecuación del sistema educativo a los problemas de integración de la numerosa comunidad musulmana. Y en el segundo, porque una deficiente gestión centralizada deslegitima un ejercicio de las competencias que no pueden ser controladas por los ciudadanos que la sufren, ni están sometidas a una obligación de rendir cuentas, lo que produce de forma efectiva la discriminación entre los ciudadanos de Ceuta y Melilla y el resto de los españoles.

Son estos problemas los que **precisan soluciones jurídicas y políticas adecuadas para adaptar la situación de Ceuta y de Melilla al funcionamiento integral del Estado autonómico.** El régimen autonómico es un ámbito de poder atribuido también a las dos Ciudades, confiando su disposición tanto a sus ciudadanos como a sus representantes políticos para que sean artífices de su propio destino, para que no solo gestionen sus propios servicios, sino que, al mismo tiempo, velen por la creación y mantenimiento de su futuro.

Desde esta perspectiva, **aportar análisis para llevar a cabo un proceso de reflexión sobre su situación y los efectos que de ella se derivan**, transcurridos suficientes años para evaluar la experiencia, es lo que desde este Informe se propone.







**OBSERVATORIO
DE CEUTA Y MELILLA**

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA

**LA ADECUACIÓN DE LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA A LA
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO**

Adolfo Hernández Lafuente

www.observatorioceutaymelilla.org