

CEUTA Y MELILLA: ¿COMUNIDADES AUTÓNOMAS O PECULIARES ENTIDADES LOCALES?

ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA

Profesor Asociado de Ciencia Política

Universidad de Vigo

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS TEXTOS LEGALES. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE CEUTA Y MELILLA. 3. CONCLUSIÓN.

CEUTA Y MELILLA: ¿COMUNIDADES AUTÓNOMAS O PECULIARES ENTIDADES LOCALES?

POR

ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA

Profesor Asociado de Ciencia Política

Universidad de Vigo

1. INTRODUCCIÓN

Este breve artículo, nacido de un debate entre Profesores-Tutores de Derecho Constitucional de la UNED, pretende centrarse en un único punto que tenga como arco de bóveda la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla. Lo que conlleva el riesgo de incurrir en alguna injusticia o, al menos, en falta de equidad por lo sesgado de la exposición, ya que únicamente se han manejado textos legales: las leyes orgánicas por las que se aprueban los Estatutos de Ceuta y Melilla, la Constitución española y alguna referencia de otros Estatutos autonómicos. Injusticia porque si hay normas en nuestro ordenamiento que tengan un carácter que trasciende la mera frialdad jurídica, ésas son los Estatutos de Autonomía. Factores históricos, sociológicos e incluso emotivos se dan cita en ellos en conjunción con la ciencia del Derecho. Carencia de equidad por aislar casi completamente las normas de su contexto. Por todo ello se deben pedir disculpas de antemano.

2. LOS TEXTOS LEGALES. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE CEUTA Y MELILLA

Hemos utilizado simplemente dos parámetros para intentar el deslinde de la cuestión medular planteada en el título: primero, el concepto de autonomía en el modelo español, y, segundo, la observación de los preceptos constitucionales que definen a las Comunidades Autónomas.

1.º El concepto de autonomía.—Muy concisamente porque se puede prestar a multitud de interpretaciones, incluso metajurídicas. Son numerosos los autores que han radicado la esencia de la autonomía en la potestad normativa o autonormativa que, una vez concretada en textos legales, pasaría a formar parte del ordenamiento jurídico estatal, con una cierta posición de predominio, además. La Constitución define (art. 143.1) la autonomía como autogobierno, lo que de suyo implica capacidad normativa. El propio Tribunal Constitucional habla —con no excesiva corrección— de autonomía política de las CC.AA., «cualitativamente superior —dice— a la administrativa que corresponde a los entes locales ya que se añaden *potestades legislativas y gubernamentales*» (Sentencia de 14 de julio de 1981).

Pues bien, las potestades normativas otorgadas a las ciudades de Ceuta y Melilla en sus respectivos Estatutos de Autonomía se reducen al ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos atribuidos a las Comunidades Autónomas por el artículo 87.2 de la Constitución. Con tal premisa, de poco sirve la enumeración competencial de los sendos artículos 21 de ambos Estatutos (aprovechamos para indicar que se trata de textos articulados clónicos), y así lo especifican sus apartados segundos: son simplemente facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad reglamentaria. Una de las dos principales manifestaciones del derecho constitucional a la autonomía del artículo 2, se ve así reducida a una amplia autonomía, llamémosle local o municipal, aunque no sea muy estricto¹, con la salvedad de la iniciativa legislativa; la cual tampoco se aprecia muy bien para qué va a servir a los efectos de la verdadera autonomía de Ceuta y Melilla si no se reformasen previamente los respectivos Es-

¹ En realidad es un tipo de autonomía inexistente en una lectura sistemática de la Constitución.

tatutos, y esto tendría que hacerse por la vía del artículo 41 de los mismos.

En este apartado también se debe anotar que no se menciona el plazo de cinco años del artículo 148.2 de la Constitución para la ampliación competencial, como sí sucede en los otros Estatutos de vía lenta.

2.º Y el segundo aspecto clave del concepto constitucional de autonomía sería el de la organización institucional. En este sentido, hay que referirse, al menos, a dos preceptos constitucionales. Por un lado, el artículo 147.2, que señala el mínimo contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía. A saber:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. Y en este primer epígrafe encontramos un punto distintivo con los restantes Estatutos que —creemos— va más allá de la mera semántica, y es el hecho de que no se menciona que Ceuta y Melilla se constituyen en Comunidades Autónomas. Es más, ambos Estatutos emplean continuamente la expresión Ciudad² (con mayúscula o no), eludiendo de forma nada casual el término Comunidad Autónoma, con toda la carga jurídica diferencial que pudiera conllevar. De Comunidades Autónomas sólo se habla en estos Estatutos para referirse a otras, aunque en el artículo 36.10, Disposición Adicional tercera 3, Disposición Adicional cuarta 1 y Disposición transitoria cuarta, pudieran considerarse incluidas de refilón. Pero resultan sumamente expresivos de la distinción los artículos 12.1.i, en los que se dice que corresponde a las Asambleas respectivas aprobar los convenios a celebrar con cualquiera de las Comunidades Autónomas y con la ciudad de... bien Melilla, bien Ceuta.

Atisbamos, pues, aquí, un primer rasgo de posible inconstitucionalidad, precisamente en relación con el precepto que estamos comentando.

Los demás puntos del artículo 147.2 ya no parecen tan problemáticos y sí los cumplen aparentemente los Estatutos de Ceuta y Melilla, si acaso falta la mención de la sede de las instituciones autonómicas, cuestión que no ofrece excesivas dudas en ninguno de ambos casos.

² Que no aparece en el 144.b de la Constitución, aunque sí en la Disposición Transitoria quinta. Pero no es entidad territorial en el 137: cabría percibir aquí una posible inconstitucionalidad.

El segundo precepto constitucional a considerar en este apartado es el 152.1, en el que se relaciona la organización institucional autonómica de los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151. Como es sabido, todas las Comunidades Autónomas optaron por imitar este modelo que, en resumidas cuentas, supone un sistema de gobierno parlamentario, con un Presidente, un Consejo de Gobierno y una Asamblea Legislativa.

Cierto es que el modelo organizativo constitucional, en un sentido puramente literal, otorga a la libertad dispositiva de Ceuta y Melilla adoptarlo o no; por cierto, que quienes aquí dispusieron fueron las Cortes Generales. Pero no deja de resultar paradójico que el previsto en los Estatutos ceutí y melillense es muy similar, ya que cuenta con una Asamblea como órgano representativo de las respectivas ciudades, un Presidente y un Consejo de Gobierno, con lo que se puede observar nítidamente la trampa, ya que para percibir la diferencia habrá que fijarse en la naturaleza jurídica de sus potestades como Comunidades Autónomas, es decir, en sus competencias, puesto que los órganos autonómicos existen para ejercerlas, y ya sabemos que Ceuta y Melilla carecen de capacidad de legislar y, por tanto, sus poderes de gobierno o decisión ralas políticas *autónomas* pueden determinar y aplicar.

Se podrían citar otros preceptos constitucionales que suscitarían dudas en cuanto al verdadero *status* jurídico de Ceuta y Melilla. A modo de ejemplos, el 154, referido al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, previsto también en los artículos 33 de los Estatutos ceutí y melillense; el 153, tocante al control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas; el 166, sobre iniciativa de reforma constitucional; el 69.5, acerca de la designación de un Senador por Comunidad Autónoma (extremo silenciado en ambos Estatutos); el 109; el 67.1 y, en general, todos aquellos en los que la Constitución establece la intervención de las Comunidades Autónomas en la organización y funcionamiento del Estado.

Sin embargo, hemos preferido fijar la atención en algunos preceptos estatutarios que parecen expresar con cierta claridad la idea del legislador cuando se decidió a configurar los denominados Estatutos de Ceuta y Melilla mediante leyes orgánicas. Así el —los— artículo 7, que señala cómo las elecciones para las Asambleas de Ceuta y Melilla se regirán por lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral para la celebración de elecciones locales. Es decir, ni cuentan ni podrán contar con ley electoral propia para sus elecciones ¿autonómicas? Sintomático es también que la cifra de representantes —25 en ambos casos— es la que les correspondería por su tramo po-

blacional a ambos municipios, de conformidad con el artículo 179 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Por su parte el —los— artículo 8 añade que las circunscripciones electorales serán los respectivos términos municipales y que la fecha de celebración de las elecciones será la de las elecciones locales en todo el territorio español. Asimismo, la regulación de la moción de censura sigue los criterios del artículo 197 de la LOREG para los Ayuntamientos.

Además, en una serie de preceptos se establece una operación jurídica de índole pragmática realizada a imagen y semejanza de lo acontecido con las Diputaciones Provinciales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales (es decir, su desaparición). Claro que aquí sería muy complicada —seguramente no factible— la supresión, ya sea de municipios o, simplemente, de Ayuntamientos, pero este tema exigiría un tratamiento propio que aquí no podemos concederle. Los artículos a los que aludimos son el 7.2, según el que los miembros de las Asambleas de Ceuta y Melilla ostentan también la condición de concejales; el 12.2, según el cual entre las competencias de ambas Asambleas se encuentran las que la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye al Pleno de los Ayuntamientos; el 15, que dispone que el Presidente detenta también la condición de Alcalde (afortunadamente el legislador no identifica al Consejo de Gobierno de Ceuta y Melilla con las Comisiones de Gobierno municipales); el 25, por el que las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán —«además», dice el artículo con enorme seriedad— todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejercen de las Diputaciones Provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado. Este último es un precepto extraño que merecería un comentario que no podemos dedicarle: ¿qué más competencias puede atribuir el Estado a unas Diputaciones a las que la lógica político-jurídica ha vaciado casi totalmente de contenido? Suena a ocupar espacio en el BOE. En fin, el artículo 36, que indica cómo a las ciudades de Ceuta y Melilla le corresponden —entre otros— los recursos financieros previstos en la legislación del Estado para los municipios y provincias.

Lo cierto es que esta lectura proporciona algunos interrogantes a los que no se les ve fácil solución. Por poner un solo caso, los Alcaldes y simultáneamente Presidentes de Ciudad de Ceuta y Melilla, ¿gozarían de la prerrogativa de voto de calidad prevista en el art. 46.1.d *in fine* de la LRBRL para el común de los Alcaldes? Parece que no sería muy cohonestable con la democracia que debe regir las votaciones en cual-

quier asamblea parlamentaria; pero lo cierto es que nada en estos Estatutos lo prohíbe.

En fin, este recorrido a vuelapluma no puede obviar otras dos referencias importantes —a nuestro modo de ver casi definitivas— que permiten dudar fundadamente del carácter de Comunidad Autónoma de Ceuta y Melilla, por lo que tampoco resulta correcto calificar como Estatutos de Autonomía a unas leyes orgánicas que sólo poseen aquel carácter nominalmente; o, en sentido contrario, los Estatutos de Autonomía del artículo 147.1 de la Constitución no se elaboran para municipios, provincias ni ciudades, sino para Comunidades Autónomas. Tales referencias son, por un lado, que la habitual gran rigidez en materia de reforma estatutaria, que es una garantía de la autonomía, no existe en estos Estatutos: los artículos 41 se limitan a exigir una mayoría de dos tercios de las Asambleas respectivas para ejercer la iniciativa legislativa anteriormente comentada; es decir, la reforma podría ser unilateral, sin que sea preciso en absoluto la voluntad o el consentimiento autonómico.

Por otro lado, ni las Asambleas ni los órganos colegiados ejecutivos de Ceuta y Melilla poseen legitimación, a tenor del silencio estatutario, para interponer recurso de inconstitucionalidad en los términos previstos en el artículo 162.1.a de la Constitución. Aquí podríamos encontrar otro posible cariz de inconstitucionalidad de estas leyes orgánicas. En consecuencia, no parece admisible que las mismas lleguen a formar parte del bloque de constitucionalidad por muy Estatutos de Autonomía que se denominen: ¿cómo podría usarlos el Tribunal Constitucional a modo de criterios interpretativos si los propios sujetos de la autonomía no están capacitados para ser partes en esa sede? Como mínimo se produciría una flagrante indefensión. Así las cosas, en este caso ni siquiera cabría hablar de Comunidades Autónomas de segundo grado en función de su nivel competencial.

En lo tocante al tema de la legitimación existe un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Alcalde de Ceuta, muy bien fundamentado, pendiente de admisión a trámite por el Tribunal Constitucional. A este respecto, y aun arriesgándonos a entrar en el terreno de las meras hipótesis, no parece que el Alto Tribunal vaya a poder admitirlo sin chocar frontalmente con la voluntad del legislador, y si lo hace, porque entiende que debe enmendarle la plana a éste, creemos que se extralimitaría pródigamente de sus funciones. En este sentido, quizás el conflicto de competencias que ha planteado Melilla pueda considerarse un camino menos aventurado para el Tribunal Constitucional y, consiguientemente, tal vez cuente con más probabilidades de éxito,

ya que en este supuesto, como ha señalado el profesor Torres del Moral, «el juicio de inconstitucionalidad se convierte en una cuestión previa a la solución del conflicto de competencia»³. Con todo, no puede obviarse que en el fondo se dibuja el espectro de la legitimación o, lo que es lo mismo, que también para interponer conflicto de competencias la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional señalan directamente a las Comunidades Autónomas, y seguimos sin saber si Ceuta y Melilla lo son, fuera de la retórica.

Otros preceptos estatutarios con seguridad merecerían comentario, como el muy curioso artículo 26, en virtud del cual se establecen unas —extrañas en otros Estatutos— relaciones directas entre las Asambleas de Ceuta y Melilla y el Gobierno del Estado, a fin de que las leyes y disposiciones generales se puedan modificar al objeto de adaptarlas a las peculiaridades de ambas Ciudades⁴. No se vislumbra por qué otras Comunidades Autónomas no podrían entablar negociaciones con el Gobierno para excepcionar también el régimen general en sus respectivos casos con base en el criterio, absolutamente indeterminado, de la *peculiaridad*.

3. CONCLUSIÓN

Pero, para acabar, parece necesario concluir que unos Estatutos de Autonomía que no reconocen carácter de Comunidad Autónoma (el cual sí figuraba en los Anteproyectos) a los territorios en que se implantan, no van más allá de ser un cúmulo de subterfugios para dar falso cumplimiento a la Disposición Transitoria quinta de la Constitución; falso porque ésta habla de Comunidades Autónomas y, además, ni se tramitaron por esta vía en sede parlamentaria (Preámbulos), sino por la del 144.b: una nueva posible inconstitucionalidad⁵. Y, a la vez, para

³ Antonio TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional español*, tomo II, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1992, 3.ª ed., pág. 441.

⁴ Con todo, existe un precedente semejante en el artículo 8 de la Constitución de 1931. En cualquier caso, desprende un cierto tufillo neocolonialista.

⁵ Porque aun siguiendo el 144, éste está incluido en el capítulo de las Comunidades Autónomas, no de las entidades locales, y también, por supuesto, por vulnerar la Disposición Transitoria quinta, que habla simplemente de autorizar las Cortes Generales si los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla hubiesen decidido por mayoría absoluta constituirse en Comunidades Autónomas.

ocultar la realidad de fondo: a saber, la cuestión de las relaciones internacionales con un país ante el que la diplomacia española ha atesorado continuas derrotas en los últimos años (la cifra de 10, que es amplia y tiende a ampliarse todavía más). Cómo se le podrían conceder poderes autonómicos a unos ciudadanos que, tal vez, discreparan del Gobierno de turno si éste decidiese que Ceuta y Melilla podrían ser importante pieza de trueque en el tablero geoestratégico hispano —Gibraltar por medio—, en cuyo caso habría que recurrir a expedientes constitucionales nada cómodos. Y, claro, desde este prisma, tampoco resultaba conveniente la integración de Ceuta y Melilla en otra Comunidad Autónoma, verbigracia Andalucía⁶.

Por todo ello, probablemente, no se podía haber hecho algo muy distinto de los textos actuales, en los que Ceuta y Melilla no son Comunidades Autónomas ni peculiares entidades locales; a lo sumo, unas ciudades autónomas de soberanía cedible. Y contra esto parecen oponerse tanto la historia como la sociología política de ambos pueblos, por lo que el Derecho, tal vez, tendría que haber recurrido a unos expedientes jurídicos más razonables y razonados, acaso más complejos, y, al menos, consensuados con las instancias representativas mayoritarias en ambas localidades y no resueltos en la distancia por los aparatos de los grandes partidos estatales, los cuales ni siquiera tuvieron en cuenta que Ceuta y Melilla son muy diversas y hasta muy diferentes entre sí. No resulta sorprendente que la vía del conflicto esté abierta.

⁶ A esto tampoco fueron ajenas en su momento conveniencias de mayorías políticas: UCD había triunfado ampliamente en Ceuta y Melilla, con lo que, de incorporarse a Andalucía, haría cambiar de signo la Asamblea de parlamentarios andaluces. Aunque también en tiempos habían estado integradas en Cádiz y Málaga.