

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA

*La adecuación de las ciudades de
Ceuta y Melilla a la organización
del Estado Autonómico*

Adolfo Hernández Lafuente

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA

Adolfo Hernández Lafuente



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CEUTIÉS



OBSERVATORIO
DE CEUTA Y MELILLA
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA



© Del texto, los autores, 2023.
© De la imágenes, sus autores, 2023.

© OBSERVATORIO DE CEUTA Y MELILLA
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA
www.observatorioceutaymelilla.org

© UNED-Melilla
C/Lope de Vega nº 1 – Apartado de correos 121
<http://www.unedmelilla.es/>

© INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTÍES
Apartado de correos 593 • 51080 Ceuta
Tel.: + 34 - 956 51 0017
E-mail: iec@ieceuties.org
www.ieceuties.org

Diseño y maquetación:
Enrique Gómez Barceló

Realización e impresión:
Papel de Aguas S.L. – Ceuta

ISBN: 978-84-18642-47-0
Depósito Legal: CE 23 - 2023

Quedan reservados todos los derechos:

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, ni tramitada por, sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímica, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cual otro, sin permiso previo de los autores.

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	Pág	7
PRESENTACIÓN	Pág	11
PREFACIO.....	Pág	13
INTRODUCCIÓN	Pág	17
1. Ceuta y Melilla en la historia del constitucionalismo español.....	Pág.	27
2. El tradicional régimen local en las dos ciudades.....	Pág.	33
3. La Constitución de 1978 y la consideración de la autonomía para Ceuta y Melilla.....	Pág.	41
4. La problemática autonómica en ambas ciudades.....	Pág.	55
5. El debate autonómico y la aprobación de los Estatutos de Autonomía.....	Pág.	65
6. El equilibrio del Estado autonómico entre el uniformismo y la asimetría y la inestabilidad de las dos ciudades en el conjunto del sistema	Pág.	75

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

7. Los fundamentos estatutarios del régimen local y el sistema autonómico de Ceuta y Melilla..... Pág. 83
8. La identificación de funciones – locales y autonómicas – en el proceso de reorganización Pág. 91
9. La elección de un modelo de desarrollo autonómico..... Pág. 107
10. Las Delegaciones del Gobierno y sus relaciones con las instituciones de la Ciudad..... Pág. 117
11. Las disfunciones que se producen por el contenido de los Estatutos en base a su funcionamiento..... Pág. 125
12. La ampliación de competencias y la capacidad autonómica Pág. 137
13. La competencia legislativa Pág. 145
14. La garantía constitucional de la autonomía Pág. 151
15. Consideraciones finales Pág. 161

PRÓLOGO

La presente obra no es solo una más de las publicadas por un autor prolífico y solvente como es Adolfo Hernández Lafuente sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla sino que nos atrevemos a calificarla como de su obra más necesaria por oportuna.

Y lo es porque llega en un momento especial de la vida de las Ciudades, definido tanto en relación con la permanente reivindicación marroquí –que con intensidades y fórmulas distintas se dirige lamentablemente contra ambas localidades pero también contra los demás territorios españoles situados en el norte de África– como en relación, y esto es lo verdaderamente importante, con las circunstancias que les afectan en el momento en el que este necesario libro ve la luz.

Años de cierre de las fronteras terrestres españolas y europeas con Marruecos, en circunstancias que desde el Observatorio de Ceuta y Melilla (OCM) hemos analizado a lo largo de hasta seis Informes, el último de ellos aún reciente firmado por Adolfo Hernández Lafuente, nos ha permitido a melillenses, a ceutíes y al resto de los españoles reflexionar más y de forma más sostenida en el tiempo sobre el pasado, el presente y el futuro de ambas Ciudades y de los demás territorios. Y esta oportunidad ha sido y debe de seguir siendo aprovechada para diseñar un futuro mejor que solo se logra extrayendo lecciones aprendidas del pasado,

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

engrasando y utilizando con más eficacia y eficiencia las herramientas de todo tipo a nuestra disposición en el presente, amén de dotarnos de las adicionales que pudiéramos necesitar, y contribuyendo con todo ello a lograr un futuro mejor.

Y ahí está la principal aportación del libro que nos ofrece Adolfo Hernández Lafuente. Es este un análisis riguroso sobre la situación de fondo, y demuestra particularmente a derrotistas y a victimistas que no es tan vulnerable como ellos creen. Las Ciudades Autónomas aúnan como su propio nombre indica la dimensión local y la dimensión autonómica y dada su naturaleza pueden disfrutar de ambas sin que se produzca la competición que en las demás Comunidades Autónomas se produce en todo momento. Esta primera ventaja no debe de hacernos concluir, ingenuamente, que el resto del camino es fácil, pero tal y como el autor destaca es una de las características positivas que nos encontramos ya de partida.

Una vez iniciado el camino con la entrada en vigor de los Estatutos de ambas Ciudades en 1995, y analizándolo con la perspectiva que da algo más de un cuarto de siglo, el autor nos señala que la situación es manifiestamente mejorable en varios aspectos. A destacar uno de ellos por su trascendencia: se hace necesario desarrollar las competencias autonómicas para salir con ello de la centralidad de la dimensión municipal en la que en buena medida se habrían quedado ancladas las Ciudades durante todo ese tiempo.

Esta aseveración nos lleva a recordar, desde el Observatorio de Ceuta y Melilla como instrumento que se creó precisamente para invitar a quien le corresponda a actualizar las herramientas políticas, administrativas, jurídicas, económicas, de seguridad o de comunicación existentes, y a crear las que se mostrara necesario poner en marcha como herramientas nuevas para responder a los desafíos, que nuestra misión es una invitación a la acción apoyándonos siempre en argumentos sólidos, y el libro de Adolfo Hernández Lafuente aúna ambas cosas. Conforme vaya recorriendo sus páginas, el lector irá sintiendo la necesidad de hacer

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

o de ayudar a quien corresponde de forma prioritaria a hacer algo, y ello en un contexto en el que el futuro de estos rincones de España requiere de atención urgente y en el que, afortunadamente, se demuestra que el Estado tiene las herramientas para garantizarlo.

Y es que otra ventaja a destacar es que ambas Ciudades Autónomas pueden seguir disfrutando de e incluso mejorando sus dimensiones municipales respectivas mientras las enriquecen con competencias autonómicas para las que ya ha llegado la hora de que se implanten. Parafraseando el mensaje central del primer Informe publicado por el Observatorio de Ceuta y Melilla, un 1 de septiembre de 2020 en pleno escenario de pandemia, tocaba como toca ahora hacer de la necesidad virtud, y convertir una grave crisis entonces en lo sanitario y lo económico o un marco de desafíos en términos administrativos ahora “en la mejor de las oportunidades”. Con ello, además, se contribuiría de puertas adentro a reforzar aún más, cohesionándolo, el Estado autonómico que España es, y de puertas afuera serviría para mostrar en el marco de la Unión Europea territorios definidos por su ejemplaridad dado su funcionamiento coherente y avanzado y ello teniendo siempre en cuenta la especificidad que les confiere su ubicación geográfica.

No está en el ánimo de este prologuista el señalar aún más argumentos elaborados ni más conclusiones alcanzadas por el autor, pues lo que corresponde es que el lector llegue a ellas a través de la sólida por meticulosa argumentación de aquel, pero sí ha querido destacar algunas que bien justifican el adentrarse cuanto antes en la obra. Melillenses, ceutíes y el resto de los españoles podemos por de pronto felicitarlos por una obra que es una invitación muy bien argumentada a la acción, una acción que redundará en la mejora de la vida presente y futura en estos rincones de España y reforzará de paso la arquitectura constitucional y administrativa que asegura nuestro devenir como nación.

Finalmente, desde el Instituto de Seguridad y Cultura, en cuyo seno se ubica el Observatorio de Ceuta y Melilla, queremos mostrarle a Adolfo Hernández Lafuente nuestro agradecimiento por haber aceptado contri-

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

buir con su sólida experiencia a nuestro esfuerzo, que desde muchos años antes viene siendo el suyo tal y como su amplia bibliografía, evocada en el arranque de este Prólogo, demuestra. Lo hizo primero con su Informe, necesariamente breve, y ahora lo hace con un libro en el que se verán completadas muchas de las cuestiones que en el Informe no se pudieron, por la propia naturaleza del mismo, desarrollar como merecían.

Carlos Echeverría Jesús
Director del Observatorio de Ceuta y Melilla.
Instituto de Seguridad y Cultura.

PRESENTACIÓN

Sin duda nos encontramos ante una de las obras más importantes para un conocimiento profundo del desarrollo del proceso autonómico de las ciudades de Ceuta y Melilla. Una obra que incardina dicho proceso en el marco del constitucionalismo español, estudia el debate sobre el encaje de ambos territorios en la Constitución de 1978, recorre el largo, complejo y controvertido camino transitado por ambas ciudades para acceder a su régimen autonómico y sobre todo, lo más necesario, realiza un minucioso estudio de su desarrollo en los veintiocho años de su vigencia, que nos muestra disfunciones, insuficiencias y la falta de un desarrollo coherente, articulado y sistemático capaz de aprovechar a fondo los mecanismos administrativos y políticos que los Estatutos de Ceuta y Melilla brindan a las instituciones de ambas ciudades para afrontar los retos y transformaciones necesarias para su modernización y progreso futuro.

La obra contiene un importante número de propuestas para profundizar, desarrollar, impulsar y mejorar la gestión de los mecanismos y resortes que los Estatutos ponen en manos de las instituciones ceutíes y melillenses en la tarea de reforzar sus competencias y gestionar su poder autónomo encarando de forma decidida e integral el desarrollo normativo reglamentario y el legislativo, en este caso por ausencia de competencia,

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

en estrecha colaboración con los poderes del Estado que impulsen todas sus potencialidades. Todo ello más allá del debate, aún vivo, sobre la conveniencia de que ambas ciudades se transformen en Comunidades Autónomas en el marco de la transitoria V de la Constitución.

También la obra aborda la necesidad de, tras este periodo de experiencia de casi tres décadas, plantear reformas en el texto de los Estatutos que permitan corregir aquellos aspectos negativos y limitaciones que, en este tiempo, la realidad de su desarrollo ha puesto de manifiesto, poniendo en marcha, en negociación con los poderes estatales y las fuerzas parlamentarias, los mecanismos de reforma previstos en sus textos.

Adolfo Hernández, es, sin lugar a dudas, el mayor experto en la materia. Las obras más importantes sobre el tema han salido de su pluma, en un trabajo continuo y sistemático a lo largo del tiempo. No sólo eso, su cargos en la administración que impulsó la elaboración de los Estatutos le han permitido conocer el proceso de una forma directa desde sus primeros pasos como proyectos, todo el debate generado para su puesta en marcha y la definitiva negociación que permitió su aprobación por las Cortes Generales en 1995.

El autor es uno de los más firmes valores intelectuales ceutíes, uno de los miembros más activos y prestigiosos del Instituto de Estudios Ceutíes, con una dilatada e importante trayectoria universitaria y administrativa, avalado por una extensa y rigurosa obra sobre la realidad social, política y administrativa de las ciudades de Ceuta y Melilla. Sus trabajos son imprescindibles para comprender el devenir de estos territorios a lo largo del siglo XX y primeras décadas del XXI y el mayor especialista en el desarrollo autonómico de ambas ciudades.

Es pues esta una obra esencial para el conocimiento del pasado del proceso autonómico ceutí y melillense, pero, sobre todo, para encarar su mejora, su desarrollo y su perfeccionamiento futuro.

José Antonio Alarcón Caballero
Director del Instituto de Estudios Ceutíes

PREFACIO

Por si alguien emprende la consulta de este libro, jurídico y técnico, por el principio y no se salta los prólogos y las introducciones más o menos institucionales, que es inteligente costumbre por cierto, debo comenzar diciendo que hay que ser fieles a la memoria, que ya sabemos que no es modelo de objetividad pero suele, a grandes rasgos, ser compartida en líneas generales por los que asistieron y vivieron el momento o la situación de la que se conserva dicha memoria.

Ni sé si el que se haya aventurado entrando en esta introducción -quiero creer que alguno sí- sabrá o se acordará del trabajo, el inmenso trabajo que costó conseguir el estatuto de autonomía de estas dos ciudades que, efectivamente salen escritas en la constitución a diferencia de las demás ciudades de España, junto con Madrid como capital; pero Ceuta y Melilla lo hacen en un apéndice del texto, llamado precisamente disposición transitoria porque se prevé que no sea eterna y además que esa transitoriedad concluya a no tardar demasiado.

La Constitución, todo el mundo sabe que va a cumplir cuarenta y cinco años en vigor y esa Disposición Transitoria V sigue ahí para decirnos que nuestras dos ciudades podrán constituirse en comunidades autónomas ... y ya lo son, si no comunidades propiamente dichas, sí Ciudades Autónomas con su estatuto desde 1995.

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

Por todo esto, lo urgente sería reformar la constitución para acabar con la transitoriedad y ser constitucionales de pleno derecho... y hay que repetir en cualquier foro que existe un dictamen del Consejo de Estado de febrero de 2006, llamado Informe sobre modificaciones de la Constitución española en que a partir de la página 164, explica la solución para acabar con esa especie de interinidad a la que nos conduce ese término de disposición transitoria.

Dicho esto, sufrido lector de esta torpe introducción, tienes tras estas líneas un trabajo ímprobo que se ha dedicado a mejorar los estatutos, a sacarles todo el provecho y esto lo hace un especialista en este asunto, que a la vez es un hombre que domina, como nadie, esos textos aprobados por las Cortes en 1995. ¿Quién mejor que Adolfo Hernández Lafuente para establecer las maneras de aplicar los estatutos del 95 y sugerir quizá alguna reforma?

Es una suerte que un ceutí, que es como decir un melillense, pudiera estar presente y ser decisivo en el impulso a los citados estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla del año 95.

Y es una suerte que él, que tan bien conoce esos textos, haya llegado a las reflexiones y a las conclusiones que contiene esta publicación del Observatorio para Ceuta y Melilla... él es a quien hay que hacer caso.

Que nos aproveche a todos, todo lo que esta publicación contiene.

Ángel Castro Maestro
UNED- Melilla

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA

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

INTRODUCCIÓN

El día 15 de marzo de 1995 entraron en vigor las Leyes Orgánicas por las que se aprobaban los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla. Habían transcurrido doce años desde la aprobación de todos los Estatutos correspondientes a las diecisiete Comunidades Autónomas. Entre los años 1979 y 1995, mientras se desarrollaba la nueva organización territorial del Estado español y se creaban y ponían en funcionamiento los nuevos entes autonómicos, no se produjo el deseado consenso para aprobar los Estatutos para estas dos ciudades, si bien se llevó a cabo un denso proceso de negociación para tratar de alcanzar un acuerdo que fuese aceptado por todas las partes. Pero definitivamente, en el ámbito de las dos ciudades, ese consenso no se logró totalmente. De modo que, a la vista del resultado, el gobierno, junto con los dos principales partidos, presentaron a las Cortes Generales sendos proyectos de Estatutos sobre los que habían logrado un consenso en el ámbito nacional. Paradójicamente, estos dos Estatutos de Autonomía, que habían sido los únicos presentados sin la unánime participación de las fuerzas políticas presentes en los territorios donde iba a aplicarse, fueron los que, entre todo el conjunto de los 19 Estatutos finalmente aprobados, alcanzaron el máximo apoyo de los grupos parlamentarios presentes en las dos Cámaras, quedándose como única excepción el grupo parlamentario de IU.

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

APROBACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Votos	Emitidos	A favor	En contra	Abstenciones
Estatuto de Ceuta	327	308	17	1
Estatuto de Melilla	326	307	17	1

Tanto en el Congreso como en el Senado el resultado de la votación fue muy semejante, posicionándose, como ya se ha mencionado, tan solo en contra los diputados y senadores de IU, 17 en el Congreso y 2 en el Senado, donde su fuerza era más reducida.

APROBACIÓN EN EL SENADO

Votos	Emitidos	A favor	En contra	Abstenciones
Estatuto de Ceuta	228	222	2	4
Estatuto de Melilla	230	224	2	4

En el párrafo segundo del Preámbulo de ambas Leyes Orgánicas puede leerse que las dos ciudades *acceden a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española*. Es una frase que no puede pasar desapercibida, pues subraya la voluntad de las Cortes Generales de culminar el desarrollo del título VIII de la Constitución, integrando a las dos ciudades que habían quedado rezagadas y atribuyéndoles sendos Estatutos de Autonomía, con lo que, al igual que las diecisiete Comunidades Autónomas, las dos ciudades gozan de su norma institucional básica. Solo las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades son poseedoras

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

de Estatutos de Autonomía que, de acuerdo con el artículo 147 CE, son la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas; ninguna otra entidad territorial goza de la atribución de los poderes que en, desarrollo del título VIII de la Constitución, estos Estatutos otorgan.

Así, en el párrafo segundo del Preámbulo de ambos Estatutos, se intentaba dejar claro que existían motivos de interés general para que estos se aprobasen y, en consecuencia, para permitir que a *unos territorios no integrados en la organización provincial* se les extendiera el derecho a la autonomía que en el artículo 2 CE se reconoce para las nacionalidades y las regiones.

De manera que en España solo existen diecinueve entes autonómicos sobre los que el Estado se descentraliza: las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía. Todos ellos se constituyen en aplicación del capítulo III “De las Comunidades Autónomas”, del título VIII de la Constitución, “De la Organización Territorial del Estado”. De estos diecinueve, tres son las nacionalidades históricas – Cataluña, País Vasco y Galicia -; una región accedió por la vía del artículo 151 CE – Andalucía -; otras trece por la vía del artículo 143 – Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León-; y dos ciudades por la vía del artículo 144 b) – Ceuta y Melilla -. No existe ningún otro ente que haya accedido a la distribución de competencias establecida en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

Un largo periplo se había recorrido desde la aprobación de la Constitución hasta la aprobación de estos últimos Estatutos, con posiciones cambiantes y controvertidas de los principales partidos, tanto en sus enfoques internos como en las previsiones que adoptaban. El título VIII sobre la Organización Territorial del Estado permitía una organización abierta, basada en el principio dispositivo, cuyas demandas y alternativas requerían de amplios consensos generales que procurasen la gobernabilidad de un Estado fuertemente descentralizado.

Con ello se pretendía que hubiese un resultado satisfactorio para las distintas reclamaciones de autonomía, adaptando la diversidad de tamaño entre los territorios que la demandaban con sus respectivas capacidades, aunque no toda reclamación unilateral podía admitirse porque, para que el conjunto funcionase, algunas peticiones a la carta no podían tener cabida. No obstante, la organización que se originó tenía unas perspectivas evolutivas que dejaban opciones abiertas para su perfeccionamiento, aunque había que dotar al conjunto de un equilibrio estable que garantizase no solo la agregación de todos los intereses territoriales, sino, también, la forma de evitar que existiesen privilegios entre unos y otros. Así que, desde un principio, hubo una tensión entre las necesidades de funcionamiento del conjunto y el ajuste del mismo a la capacidad de cada parte, de manera que no existiesen desigualdades.

Se constituyeron primero las nacionalidades históricas –Cataluña, País Vasco y Galicia, que habían aprobado sus Estatutos de Autonomía durante la II República- y que partían, por tanto, con una velocidad más acelerada. Tras ellas se esforzó Andalucía, ganando por la vía del artículo 151 CE el envite de ser una Comunidad de primer grado. Y después se organizaron los restantes territorios, transitando por la senda lenta, accediendo a partir de la previsión general del artículo 143, donde las competencias estaban limitadas a la lista del artículo 148 y no podían ampliarse hasta transcurrido, al menos, un plazo de cinco años.

Pero en 1981, cuando aún no se había desarrollado el conjunto del sistema, ya existían muchas cuestiones que no encajaban y resultaba necesario establecer criterios para superarlas. Entonces, entre UCD, que gobernaba, y el PSOE, que era el primer partido de la oposición, firmaron unos Acuerdos Autonómicos donde se ponía cierto orden en el escenario. Se cerraba el mapa autonómico, fijando las 17 Comunidades Autónomas en las que se organizaba el Estado, entre ellas las seis uniprovinciales, las que más problemas presentaban -Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra-, y algunas otras provincias que no habían terminado de acomodarse. En cuanto a Ceuta y Melilla los Acuerdos preveían dos

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

posibilidades: que se constituyeran en Comunidades Autónomas o que permanecieran como Corporaciones locales, con un Régimen Especial de Carta. En aquellos momentos, nada nuevo bajo el sol, a la vista de las dudas existentes en una y otra parte.

Como puede comprobarse, era un diseño asimétrico del Estado –había Comunidades de primer nivel, asimiladas, de segundo y de tercer orden-, a la espera de lo que se derivase de una experiencia que aún estaba por venir.

Transcurrieron los años y, mientras, se observaban las disfunciones que producía el diseño. Entretanto también, en Ceuta y Melilla, ningún acuerdo llegó a materializarse, porque frente al desigual panorama que el sistema reflejaba, en ellas seguía planteándose la disputa entre el “todo (de ser una Comunidad Autónoma) o nada”. No obstante, ante la evidencia de las disfunciones y en un panorama de demandas de equiparación hacia el que guiaban las previsiones constitucionales, se volvieron a reunir las fuerzas principales para nuevamente acordar opciones que perfeccionaran el sistema.

Pero habían transcurrido más de diez años y la conflictividad surgida entre los intereses territoriales y los del Estado había terminado por decantar una doctrina del Tribunal Constitucional que definía claramente qué era una Comunidad Autónoma y qué competencias, órganos y circunstancias, debían confluir en estas entidades territoriales.

Comunidad Autónoma ya no era el concepto abierto y surtido que la Constitución parecía permitir, sino un ente dotado de competencias y poderes que difícilmente podría aplicarse a pequeños territorios.

Los Acuerdos Autonómicos de 1992, firmados entre el PSOE, que entonces gobernaba, y el PP, primer partido de la oposición, recondujeron el sistema autonómico hacia la uniformidad, igualando las competencias entre todas las Comunidades, salvo los llamados hechos diferenciales. Aun así, trataban de preverse las dificultades que habría para las más pequeñas – algunas uniprovinciales – al intentar igualarse con las demás.

En cuanto a Ceuta y Melilla, aún sin acuerdo, fueron en estos pactos nuevamente contempladas, pero como por entonces seguía siendo muy difícil lograr un consenso, se volvió a dejar abierto el asunto y se concretó que “*constatando la existencia de distintas posiciones, continuarán las conversaciones para alcanzar el máximo grado de consenso respecto de su régimen de autogobierno*”. No se hablaba ya de opciones, sino de una sola posibilidad que se reconocía por primera vez como “régimen de autogobierno”, es decir, de autonomía.

En realidad, se comprobaba que las dos ciudades se habían quedado rezagadas en el proceso de organización territorial y que el problema estaba enquistado. Y tanto, porque para lograr el consenso aún se necesitarían otros tres años más, hasta 1995, año en el que Ceuta y Melilla accedieron, por fin, a su régimen de autogobierno, no como Comunidades Autónomas sino como ciudades con Estatuto de Autonomía.

Este desfase supuso que los dos territorios quedasen al margen de la experiencia que, durante el tiempo de su constitución y desarrollo, compartieron todas las Comunidades. El acervo de iniciativas, infinidad de reuniones, cuantiosos contactos multilaterales, bilaterales y sectoriales, que fueron configurando la práctica y el intercambio y, en definitiva, la organización y el desarrollo del sistema autonómico, se produjeron durante todos esos años al margen de las dos ciudades, mientras era imposible un acuerdo para aprobar sus Estatutos de Autonomía.

De manera que la conflictividad que surgió en ambas ciudades no solo produjo que se quedaran al margen del consenso, sino que fue generando un estado de frustración debido a la falta del acuerdo y a la interiorización de prejuicios con los que se fue conformando una realidad muy traumatizada y pesimista. En este contexto, los años que siguieron a la aprobación de los Estatutos parece que no aportaron la estabilidad y el ambiente necesario para que se adoptase un proceso suficiente de desarrollo y organización de las instituciones autonómicas.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Como en todo experimento, hubiera sido necesario efectuar un seguimiento de la actividad política y administrativa en ambas Ciudades, examinando los resultados de su funcionamiento y poniendo a prueba, mediante técnicas semejantes a las auditorías, los problemas que se han ido suscitando. A nadie le habría extrañado que ambas Ciudades, una vez contrastados los resultados de sus respectivas experiencias, se sentaran a la mesa con los representantes del Estado para revisar las disfunciones observadas. Nada semejante se ha producido, lo cual podría significar que todos están satisfechos. Pero no parece ser esto verídico, porque problemas importantes se han suscitado y, cada cierto tiempo, un runrún de protestas suele expresarse como manifestación de un probable descontento, pero nada de ello se concreta de forma coherente.

En todo caso, sea esto más o menos cierto, resulta necesario y conveniente que se analicen las ventajas y los inconvenientes que se han ido poniendo de manifiesto con su actividad. Las circunstancias de ser pequeños territorios y de que estos se sitúen apartados del peninsular, han debido contribuir a que esos análisis tampoco se hayan abordado de forma general desde el ámbito académico nacional, pero eso no excluye de responsabilidad a que desde las propias ciudades no se haya demandado o incentivado su elaboración. Aunque lo que en especial sorprende, a la vista de algunas notables dificultades y de ese aludido e impreciso descontento, es que no se haya efectuado un análisis extenso sobre sus respectivos funcionamientos.

Hay que reconocer, por otra parte, que los déficit a los que me refiero no han sido evaluados tampoco con intensidad por los expertos, pues faltan obras generales y estudios monográficos que habrían sido de indiscutible valor. Conviene, por tanto, abordar el análisis desde una perspectiva en la que el largo camino que están transitando las dos Ciudades para desarrollar sus respectivos modelos de autogobierno, pueda ser recorrido como un proceso aún sin culminar, despejando cualquier nube de confusión y tratando de ver con claridad la realidad tal y como es. De modo que para evitar suspicacias y recelos de uno y otro signo

el análisis tratará de ceñirse a un balance real, sin especular con las convicciones, de las ventajas y disfunciones que resaltan en el proceso de construcción de estos modelos.

Es importante tener esto en cuenta porque es muy diferente lo que puede atribuirse a las instituciones o a su carencia de algunas facultades de lo que solo es imputable a la intensidad o falta de ella, con la que sus gobernantes las utilizan. Por tanto hay que distinguir entre las condiciones y capacidad de la máquina y las de quienes la manejan. Es fácil, como a veces he escuchado, atribuirle a los Estatutos la falta de efectos cuando sus capacidades aún no se han desarrollados. La falta de políticas públicas en muchas de las materias autonómicas son competencia de las ciudades, solo es responsabilidad atribuible a los gobernantes y no a los Estatutos.

Así, desde el inicio de este libro, es conveniente subrayar que ambas ciudades parecen estar recorriendo un largo camino, sin ayuda de cartografía ni planos, sin realizar una evaluación de lo que han hecho y, sobre todo, de lo que han dejado de hacer, de todo lo cual podremos deducir si es que saben a dónde van. Pues, parece más que compensa el recurrir a las viejas convicciones, apelando a la deseada denominación de Comunidad Autónoma como si fuera un rótulo con el que todo se remediaría, que el reparar previamente en cuántas políticas públicas se han elaborado desde los títulos competenciales de los que ya se disponen, desarrollando los propios esfuerzos antes de reclamar la ayuda de los demás.

Para poder reclamar una mejor adecuación de sus especiales formas de autogobierno al funcionamiento general del sistema autonómico, parece previamente necesario demostrar que se ha sabido gestionar el poder que los actuales Estatutos de Autonomía han puesto en manos de los ciudadanos de ambas ciudades y, sobre todo, demostrar que algunas de sus carencias no solo son disfunciones cuya necesidad de superarlas resulta esencial, sino que, en ciertos casos, esas disfunciones se convierten en una indeseable discriminación de los ciudadanos de ambas ciudades.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Es en este sentido que, una vez transcurridos más de veintiocho años desde la vigencia de los Estatutos de Autonomía de Melilla y de Ceuta, debería resultar oportuno reflexionar sobre sus contenidos e indagar en cómo las circunstancias han influido en el desarrollo y funcionamiento de las nuevas instituciones de autogobierno.

El objeto de este libro es, pues, el de contribuir a que esa necesaria reflexión se produzca.

1. Ceuta y Melilla en la historia del constitucionalismo español

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 en determinados aspectos a las peninsulares, para resolver la adecuación de sus peculiaridades al conjunto de España. Así, nunca se pudo establecer en estos territorios la ordenación basada en las provincias, no solo por lo escaso de su ámbito territorial sino porque en el mismo no era necesario una organización que compensara los servicios entre todos los municipios en ellas integrados, ya que en ambos espacios no había que integrar a diversos municipios, por no haberlos. O también las diferentes formas que en la gestión de determinados servicios se adoptaron. De manera que siempre fue necesario buscar una adecuación específica y, en coherencia con su situación geográfica, organizar formas peculiares de asemejarse con lo que se decidía para el resto de España.

En este sentido, se analiza en este capítulo como Ceuta y Melilla 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 específicas, se ha requerido la adopción de soluciones peculiares que trataran 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.

Comencemos señalando que, antes del periodo constitucional, la España del Antiguo Régimen era una abigarrada reunión de reinos y señoríos, que abarcaba asentamientos humanos atravesados por infinidad de diferencias internas. Los súbditos del reino se expresaban en lenguas diversas, estaban sometidos a leyes distintas, pagaban aduanas cuando se movían entre sus territorios o eran llamados a satisfacer tributos de forma discrecional y arbitraria. Aunque esta realidad, que hoy puede parecernos tan desordenada, no era nada diferente a lo que se apreciaba en las otras monarquías del continente europeo, hasta que se produjo la Revolución francesa.

Fue en las Cortes de Cádiz, mientras los españoles se enfrentaban a los ejércitos invasores de Napoleón, donde empezó a cambiar nuestro sistema político. El pueblo, como ente colectivo y soberano, trataba de sustituir al poder heredado por los monarcas y se convertía en sujeto de derechos políticos. Fue allí, en la Constitución que se aprobó en el año 1812, donde se definió legalmente quienes eran los “españoles” y la extensión que comprendía el territorio donde vivían. En su artículo 10 se regulaba y concretaba “el territorio de las Españas”, entonces aún con extensos dominios en América, tanto en la septentrional como en la meridional, y con islas en el Pacífico y en Asia. Entre ellos se incluía de manera preferente, junto a las islas Baleares y las Canarias, a “las posesiones de África”.

También en este texto constitucional es donde se prevé que ha de establecerse una división administrativa más conveniente del territorio

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

español, y es la que sirve de punto de partida y en gran medida de modelo, para unificar y centralizar el régimen político y administrativo que se irá estructurando a lo largo del siglo XIX.

Pero el fin de la guerra contra los franceses no trajo la paz a los españoles, y a partir de 1814 comienza una agitada etapa que divide a la sociedad entre liberales y absolutistas, manteniendo ambos una larga pugna durante buena parte del siglo. En medio de guerras civiles, de su decadencia internacional y de su debilidad política interna, se aprueban el Estatuto Real de 1854, convocando a Cortes generales del Reino y, más tarde, las Constituciones de 1837 y de 1845. Todos estos textos eran intentos de normalizar la vida política y, a partir de ellos, comienzan los años en los que la división provincial se convierte en el instrumento político para reforzar el centralismo. La legislación electoral se refiere y se aplica en las Provincias e Islas. No hay representación, por su escasa población, para las ciudades de Ceuta y de Melilla. Pero fue también la Constitución de 1845 la que estableció que en cada provincia habría una Diputación principal y que en todos los pueblos habría un alcalde y sus respectivos Ayuntamientos (artículos 72 y 73); con ello se intentaban sentar las bases de la homogeneización jurídica y territorial de España. Este fue el gran proyecto de organización territorial que se desarrolló a lo largo del siglo XIX español.

En 1868 la revolución septembrina puso fin a la monarquía isabelina y marcó el final de esa etapa. La Constitución de 1868 estableció el principio de que el gobierno y dirección de los intereses particulares de las provincias o de los municipios se llevaría a cabo por las respectivas corporaciones. Para aplicarlo, durante todo el periodo revolucionario se intentaron diversas soluciones.

De manera que hasta 1874 se sucedieron las fórmulas más variadas de régimen político para dar con una forma de Estado que tuviera el refrendo popular necesario. Tras el intento de mantener a un rey constitucional, que acaba con la caída de la monarquía de Amadeo I, se instaló

por primera vez en España la fórmula republicana, que proyectó adoptar la estructura de una República federal.

El proyecto de Constitución de la Primera República mencionaba en su artículo 1º los Estados que componían la nación española, entre los que no estaban ni Ceuta ni Melilla. Sin embargo, en el artículo 2º se hacía referencia a la situación de estos territorios, señalando que “*Los establecimientos de África componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos*”.

En el Título III de este texto, al regular la forma de gobierno y los organismos políticos de la República, entre los que figuraban los municipios, se refiere de nuevo a la situación existente en los territorios africanos, señalando en el artículo 44 que “*En África... posee la República española territorios en que no se han desarrollado todavía suficientemente los organismos políticos y, por tanto, se regirán por leyes especiales...*”

Pero la República federal fue inviable y le sucedió la restauración de la monarquía y se implantó el sistema canovista a partir de la Constitución de 1876. Un texto constitucional que acabó con los intentos de descentralización del poder, reforzando nuevamente su carácter centralizador. De nuevo, respecto del régimen local, el artículo 83 volvía a señalar que “*Habrán en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a los que la ley confiera este derecho*”.

En 1931, con la proclamación de la Segunda República, se inició un nuevo periodo que empezó a caminar hacia el régimen autonómico. El decreto de 8 de mayo de 1931, por el que se convocaron las elecciones de diputados para la Cortes Constituyentes, establecía en su artículo 6º a la provincia como circunscripción electoral, pero concretaba en su último párrafo una excepción al régimen general, mediante a la cual se atendía a la singularidad de Ceuta y de Melilla: “*Quedan exceptuadas de las reglas precedentes las ciudades de Ceuta y Melilla, que elegirán un diputado cada una.*” Esta excepción se reiteró en la Ley electoral de

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

la República: *“Las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla continuarán eligiendo, como hasta aquí, un diputado cada una”*.

La Constitución de 1931 iba a suponer, también, una original estructura descentralizada del Estado, a la que denominó “Estado integral”. En su Título I, la Constitución regulaba la Organización territorial del Estado español, dotando de contenido específico a la definición preliminar. Se mantenía la realidad de un Estado unitario, consolidado por la historia, pero dando cabida a las demandas de descentralización y autogobierno que en diversas partes de su territorio se reclamaban.

Jiménez de Asúa, uno de los principales redactores de la Constitución, lo explicaba con claridad: “Frente al estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas fórmulas de autarquía. Y frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado, junto a aquellas otras regiones que quieren y están capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad”. Se trataba de un marco previsto para la asimetría, que acogía una heterogénea organización y que se regulaba en el artículo 8º de la siguiente forma:

“El Estado español, dentro de los límites irreductible de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”

De este conjunto dual, se singularizaba en el párrafo dos del mismo artículo que: *“Los territorios de soberanía del norte de África se organizan en régimen autónomo en relación directa con el Poder central”*.

Como puede apreciarse, la fórmula establecida permitía una organización asimétrica e, incluso, diversificada, pero no impedía que su evolución, adecuándose a la experiencia práctica, pudiera ser algún día

uniforme. No obstante, para Ceuta y Melilla no se planteaban dudas. No se abría la posibilidad de dejar que se vinculara con Andalucía, ni se las dejaba ninguna otra alternativa que no fuera la de estar en relación directa con el Estado. De manera que se las trataba con un régimen específico y adecuado para unos territorios singulares, aplicándose nuevamente en diseñar para ellos un estatus específico, no idéntico a los del resto de los territorios, procediendo así a considerar las diferentes características derivadas de su específica situación geográfica.

Debemos considerar la especial influencia que este precedente ha tenido sobre nuestra actual Constitución, tanto en la forma de la organización territorial del Estado como en la declaración de “los irreductibles límites de su territorio” devenidos en la “indisoluble unidad de la Nación española”.

Con este breve repaso a la historia del constitucionalismo español, podemos sugerir que el tratamiento que se le ha aplicado a estos territorios ha sido casi siempre el de otorgarle una solución específica en coherencia 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 asignado en relación con la organización territorial del Estado, si bien en un sentido democratizador que permite las posibilidades de adecuación.

2. El tradicional régimen local en las dos ciudades

Los sistemas locales, de consolidado arraigo en los países occidentales, se han desarrollado desde hace siglos en paralelo a los procesos de urbanización, dando lugar a una tradición municipalista muy asentada. En España, es una institución constitucional que existe desde 1812, año en el que la Constitución de Cádiz aprobó la creación de los ayuntamientos, en un claro progreso modernizador que perseguía la racionalización de los servicios y su acercamiento a todos los ciudadanos. Se concretó con el decreto de 23 de mayo de ese mismo año, que ordenaba la constitución de ayuntamientos en todos los lugares cuyas circunstancias particulares lo aconsejasen.

Pero estos esfuerzos para organizar la administración del Estado en España fueron truncados por la guerra, que impidió el desarrollo de un país que estaba fragmentado y partido. La guerra contra los franceses se enlazó con la larga guerra carlista, cuyos efectos no terminaron realmente hasta 1840. A partir de entonces, el primer esfuerzo importante para organizar territorialmente el país se fundamentó durante la década moderada (1844-1854). La Constitución de 1845 aportó los principios de la organización del Estado, en base a los cuales se desarrolló, junto a

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

otras, la Ley de Ayuntamientos y de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales. Fue el primer esfuerzo importante para organizar la administración del país, que se desplegó con un afán de cambio y de progreso en todos los órdenes. “Con esta etapa fundamental se deja atrás definitivamente el Antiguo Régimen y comienza un nuevo periodo histórico, bajo el signo, por vez primera, de la paz”¹.

Es en estos años cuando comienza a consolidarse el ayuntamiento en Ceuta y se inician en Melilla los intentos de creación de una Junta con cierto carácter municipal, observados estos desde 1845, aunque la escasa población civil de entonces en la ciudad determinaba la inviabilidad de los intentos. Dos situaciones muy diferentes que se compaginan con el distinto desarrollo urbano de ambas ciudades, pero que son ejemplares en la constancia de sus poblaciones por organizarse como el resto de los territorios españoles.

Así, en Ceuta, en virtud de la Constitución de Cádiz, el 11 de agosto de 1812 tomó posesión el primer ayuntamiento constitucional, aunque su mandato duró muy poco. La antigua Junta, dominada por los militares, y la nueva corporación dirimirán su implantación en función del padrón de habitantes, pues la financiación de los servicios urbanos se efectuaba en base al número de los vecinos existentes. Hasta la década moderada no se volvió al consistorio municipal, pero los conflictos y los problemas sobre la financiación de los servicios no se superarán hasta la Ley municipal de 1870, cuando quedó el Ayuntamiento constituido con todas sus garantías por un alcalde, tres tenientes de alcalde y trece regidores, que era la planta que correspondía a un municipio entre 10.001 y 12.000 habitantes, el cual a partir de los años ochenta seguiría creciendo. Pero en la segunda fase de la Restauración, entre principios del siglo XX y 1923, el poder político y administrativo estatal es de nuevo asumido por el gobernador militar, nombrado por el Ministerio de Guerra, y sus relaciones con el

1. Tomás-Ramón Fernández. *La “Década Moderada” y la emergencia de la Administración contemporánea*. Madrid, 2021.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Ayuntamiento son siempre tensas. Los militares trataban de equiparar a Ceuta con Melilla, donde existía la Junta de Arbitrios, presidida por la Comandancia militar.

Durante este periodo, el Ayuntamiento de Ceuta estaba integrado en la Diputación provincial de Cádiz, siendo competente el gobernador civil de esa provincia para inspeccionar los servicios. El consistorio era elegido por sufragio universal en elecciones bianuales, renovándose por mitades, pero las elecciones, como en el resto de España, eran amañadas por el aparato caciquil controlado por los dos partidos de turno.

La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1931) intensificó el poder de los militares. Se desvinculó al municipio de la provincia de Cádiz, perdiendo el gobernador civil sus competencias, y se transformó el Ayuntamiento en una Junta Municipal, de análoga composición a la Junta de Arbitrios de Melilla, integrada a medias por militares y civiles, y presidida por militares. El Ayuntamiento siguió existiendo hasta 1926, pero todos sus actos estaban controlados por un delegado militar. El Real Decreto de supresión justificaba la medida en base a unificar los sistemas municipales de Ceuta y de Melilla y a una pretendida superioridad gestora del modelo melillense. “Se cerraba así el círculo del poder militar sobre la ciudad y se abría un proceso que ponía en tela de juicio la ubicación de Ceuta en el mapa administrativo del Estado, apartándola del régimen común previsto en la Constitución de 1876”.²

Mientras, en Melilla, tras la guerra de Marruecos de 1859-60, se sentaron las bases que permitieron dar origen a grandes cambios para la ciudad. Por una Real Orden de 17 de febrero de 1864 se derogaron las disposiciones que prohibían la llegada y permanencia de personal no militar en la plaza, con lo que comenzó a repoblarse el territorio y dejó de ser exclusivamente una fortaleza militar. A finales de 1878 se organizó la Junta de Arbitrios, la cual, aunque presidida por el Gobernador

2. Alarcón Caballero, José Antonio. *El siglo XX*, en *Historia de Ceuta. De los orígenes al año 2000*. IEC. Ceuta, 2009

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

militar, puede considerarse el precedente de una administración local, encargada de gestionar los asuntos propios de la convivencia y de los servicios necesarios en una ciudad. Aunque, como ya hemos señalado, era una administración diferente a la que estaba organizada en el resto del Estado.

No se creó el Ayuntamiento de Melilla hasta 1930, cuando la ciudad ya había alcanzado su gran transformación y contaba con unos 60.000 habitantes que legítimamente reclamaban su adecuación político-administrativa. La coherencia exigía que una ciudad de sus características debía gozar de un auténtico régimen local, como las demás ciudades españolas, sin dependencias ni vínculos extraterritoriales.

Ambas ciudades son buenos ejemplos del papel que los ayuntamientos desarrollaron en la historia de España para modernizar el país. Con ellos no solo se logró el abastecimiento para unas poblaciones civiles alejadas e incluso, a veces, aisladas, sino que atendieron los problemas urbanos y las necesidades sociales, así como los necesarios servicios municipales. No obstante, son escasos los periodos donde funcionaron ayuntamientos democráticos, aunque su demanda pesó de forma permanente.

También aquí nos encontramos ante una situación que debía evolucionar paulatinamente, especialmente en el caso de Melilla, hasta adecuarse coherentemente con la situación política general, cuando se extiende legalmente la misma administración en Melilla que en el régimen político establecido para toda España. Pero la situación de la población civil de la plaza era de menor número que el contingente militar que formaba la guarnición. En esas condiciones, la homogeneización administrativa de Melilla no se logró hasta finales del siglo XIX, cuando se equiparó la situación demográfica que existía con la del resto de España.

Aun así, ni Ceuta ni Melilla pudieron compartir todas las mismas instituciones que existían en el resto de España, pues siendo solo un término municipal, no podían tener estructura provincial, aunque fuese esta

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

la unidad básica de la organización centralizada del Estado español. Si bien, ambas ciudades formaron parte de la institución provincial: Ceuta de la Diputación de Cádiz y Melilla de la de Málaga. Tal como si fuesen una entidad local dependiente de su respectiva provincia.

Pero lo que de esta situación nos interesa destacar, es que los elementos uniformes para todo el territorio estatal son la estructura municipal y el régimen local, que se han consolidado de manera uniforme y permanente desde entonces hasta nuestros días.

De manera que el régimen local se inserta como una pieza básica en la organización territorial del Estado español. En este sentido, en todos los pueblos y ciudades de España, sin excepción, existe el mismo régimen local y cada municipio cuenta con su ayuntamiento. Incluso podemos constatar la existencia, muy precisa en el caso español, de una excesiva uniformidad en la organización de los Municipios, que no se corresponde con la heterogeneidad de situaciones que existe en la realidad, donde se evidencia la diversidad de características y de dimensiones territoriales y de población de los núcleos urbanos.

Deberemos recordar esta precisión más adelante, ya que esta realidad uniforme de las dos ciudades será un aspecto clave para su adecuación en el Estado autonómico. No podemos obviar que si no han existido instancias superiores de poder territorial, ello ha sido porque los territorios de ambas ciudades son lo que son: exclusivos municipios, sin otros territorios vinculados con los que agregar intereses: “territorios que no están integrados en la organización provincial”, como señala el artículo 144 b) CE.

Por otra parte, el régimen local, además de ser una pieza básica en la organización territorial del Estado, tiene otra característica especial. Se trata de la importancia que tienen las competencias municipales, las cuales le están atribuidas en su núcleo fundamental al municipio de manera exclusiva, lo que a su vez reviste otra característica especial: los denominados servicios mínimos están formulados en términos de obli-

gación. Es decir, los ciudadanos son sujetos con derecho a disfrutar de un nivel de satisfacción de sus necesidades e intereses sociales, por lo que tienen derecho a recibir las prestaciones de unos servicios municipales, susceptibles de ser exigidos jurídicamente por los vecinos.

De manera que municipios como los de Ceuta y Melilla, de acuerdo con su tamaño, deberán prestar según lo establecido en los artículos 25. 1 y 26 de la Ley de bases del Régimen Local, en todo caso, entre otros, los servicios siguientes: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población pavimentación de las vías públicas, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a persona en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público, parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos, transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En la nueva redacción del mencionado artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, se delimitan con precisión las competencias propias de los municipios, las acota, enumerando la lista de materias en las que aquellos tendrán tales competencias. Por otra parte, el elemento subjetivo de los servicios mínimos sigue otorgando a los ciudadanos el derecho a exigir la prestación de los servicios mínimos ante los Ayuntamientos, pero no cualquier servicio, sino aquellos que expresamente la ley recoge.

De este sistema de obligaciones, se ha derivado siempre la especificidad de su organización, de modo que tales servicios no se vean paralizados ni condicionados por aspectos procedimentales ni por la posibilidad de que los órganos que deciden sobre su ejecución sean bloqueados. Siendo competencias basadas en la ejecución de los servicios, se concibe la administración local como una organización corporativa diseñada para ser esencialmente ejecutiva, lo cual introduce en este nivel institucional unas características y condiciones de ejercicio que lo

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

singularizan, condicionando el funcionamiento de un modelo expansivo de gobierno local.

3. La Constitución de 1978 y la consideración de la autonomía para Ceuta y Melilla

Las dos ciudades africanas quedaron muy bien consideradas en la Constitución de 1978, tanto en su identificación como en la representación atribuida, de manera que podemos decir que ningún otro texto de las anteriores Constituciones españolas puede comparársele en este sentido. Además, lo regulado para Ceuta y Melilla obtuvo el apoyo unánime de las Cortes Generales, y podemos destacar las siguientes conclusiones:

Topónimos:

Por primera vez en una Constitución española aparecían mencionadas Ceuta y Melilla por sus propios nombres. Lo que suponía satisfacer la reclamación de los ciudadanos de ambas ciudades, que deseaban verlas mencionadas como partes integrantes del territorio nacional. Además, no solamente están mencionadas, sino que son las poblaciones más nombradas en la Constitución, sin que ningún otro territorio las iguale y que sean escasos los territorios nombrados.

No es tradición de nuestro constitucionalismo que se mencionen los territorios que integran la nación, pero hubo momentos en los que

se hizo necesario nombrarlos. Así, en la Constitución de 1812, donde se concretaba “el territorio de las Españas”, entonces aún con extensos dominios en América, tanto en la septentrional como en la meridional, y con islas en el Pacífico y en Asia. Entre ellos se incluían Ceuta y Melilla, pero se referían a ellas como “las posesiones de África”; o en el proyecto de Constitución federal de 1873, donde se las denominaban como “los establecimientos de África”; o en la Constitución de 1931, cuando la Segunda República integraba “los territorios de soberanía del norte de África”.

Fue el objetivo principal de los representantes de las dos ciudades en las Cortes constituyentes. 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. En tres preceptos de la Constitución aparecen nombradas. Las islas, tanto las que componen Baleares como las del archipiélago Canario, Navarra o los territorios forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, solo aparecen mencionados una vez. Ningún otro territorio del Estado se nombra en la Constitución.

Representación:

La Constitución les otorga una representación específica que podríamos calificar, en el caso del Senado, como privilegiada en relación con su población, ya que es superior a la atribuida para el resto de España, según les corresponde por el censo. Si lo comparamos usando el censo de 1978, cada senador por Ceuta representaba a 15.151 electores o a 26.194 habitantes y cada senador por Melilla a 14.574 por electores y a 27.645 por población; mientras en Andalucía, por ejemplo, cada senador se corresponde con 148.647 electores o 212.180 habitantes; o en Madrid, con 881.720 electores o 1.195.143 habitantes. Esta mayor representación supuso que los correspondientes artículos se convirtiesen en la propuesta más controvertida para estas dos ciudades en el debate constitucional, pues fue objeto de oposición por algunos grupos políticos.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

En el artículo 68.2 CE se atribuye la representación específica de las dos ciudades para el Congreso y en el 69.4 CE la representación para el Senado, atribución singular que solo comparten en el caso del Senado las islas de Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma, establecidas en el artículo 69.3 CE.

Autonomía:

Respecto de la organización territorial del Estado, regulada en el título VIII de la Constitución, esta preveía dos disposiciones:

La primera, el artículo 144 b), donde se prevé, como excepción a la regla general, que 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, esta era la situación en la que solo Ceuta y Melilla podían quedar exclusivamente, si bien remotamente podía atribuirse a la hipotética incorporación de Gibraltar.

La segunda estaba entre las Disposiciones Transitorias, donde se encuentra la Quinta, que se refiere exclusivamente a las dos ciudades y las menciona por su nombre. 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.*

Teniendo en cuenta que han sido las interpretaciones sobre estas dos disposiciones las que han suscitado más discrepancias para abordar el autogobierno de ambas ciudades, es indispensable que previamente analicemos las posibilidades que se derivan de las mismas. Para ello considero prevalente manifestar el enfoque doctrinal con el que se planteó la búsqueda del consenso, así como los problemas que suscitaron las dificultades para superar las soluciones políticas y jurídicas que precisaban

la adecuada aprobación de un régimen autonómico para las ciudades de Ceuta y Melilla. Comenzamos, pues, por su sucinto planteamiento:

El artículo 2 de la Constitución 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.*

La Constitución no fijaba exactamente cuantas Comunidades Autónomas existirían ni el nivel competencial que cada una de ellas tendría. El texto constitucional establecía varios procedimientos, definidos como reglas abstractas, para que cada territorio (provincias e islas) decidiera cual sería el tipo de Comunidad Autónoma que querían formar, eligiendo la vía de acceso y el procedimiento para la aprobación de sus Estatutos. De manera que se remitía su definición concreta al conjunto de decisiones políticas que se adoptaron para la aprobación de Los Estatutos de Autonomía.

Esta dinámica política se fundamentó en el principio que se denominó “principio dispositivo”, que fue esencial para la conformación del Estado autonómico, y mediante el cual grupos de provincias limítrofes con características históricas, culturales o económicas comunes, territorios insulares y provincias, por sí solas, con entidad regional histórica, podían seguir la vía de acceso a la autonomía que les fuera más conveniente y alcanzar el nivel competencial que dentro de los límites de competencia les correspondiera a cada una de esas vías.

En resumen, y en principio, se configuraron dos vías: una prioritaria y reforzada para el acceso a la autonomía de nacionalidades y regiones (las que tenían precedentes históricos de organización – Cataluña, País Vasco

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

y Galicia (D.T. 2ª CE)- y las provincias que agrupasen en su petición al menos a tres cuartas partes de sus municipios y ratificasen su decisión mediante referéndum – que solo Andalucía siguió); y la vía ordinaria que era menos exigente y más lenta para su desarrollo competencial.

Esta era la configuración general que establecía la Constitución, a la que acompañaba el artículo 144 CE como una cláusula de cierre, prevista para algunos supuestos particulares y escasos, que no hubieran conseguido, en ejercicio del principio dispositivo, adecuarse a los procedimientos mencionados anteriormente, o pensados para alguna situación especial no incluida en la previsión general del artículo 143 CE. De manera que en dicho artículo 144 se establecía 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.*
- c) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

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. Ni se preveía para territorios que no alcanzaran el ámbito de una región, provincias e islas.

Sí hubo una propuesta a la Ponencia presentada por los diputados de UCD, García-Margallo y Domínguez García, para que se añadiese 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 seguía siendo la región, de manera que la propuesta pretendía que las dos ciudades formaran parte de alguna región, ya fuera provincial o uniprovincial. 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, a las cuales hasta ese momento no se habían citado al respecto.

El artículo 144 CE, 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. Se consideraban las excepciones a la regla general. 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 que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, por motivos de interés nacional, podrían autorizar, en primer lugar como apartado a), la constitución de comunidades uniprovinciales que no reunieran las condiciones históricas, y 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”. El tercer supuesto, el c), trataba de poder sustituir la iniciativa que en el apartado 2 del artículo 143 se atribuía a las provincias y a los municipios para adoptar la iniciativa de constituirse en comunidades autónomas.

El diputado Meilán Gil argumentó, en la sesión de 15 de junio de 1978, que “de esta manera se puede salir al paso de toda suerte de posibilidades con que nos podemos encontrar en el futuro, *situaciones como las de Ceuta y Melilla*, que no están integradas en la organización provincial, o eventualmente otros supuestos que están en la mente de todos y sobre los cuales la palabra “acordar” no sería la adecuada”. Y

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

respecto de la finalidad general del artículo señalaba: “Creo que con esta redacción cubrimos todos los supuestos posibles y que ninguna parte del territorio español, o que pueda serlo, pueda estar fuera de este acceso a la autonomía, que es lo que estamos regulando ahora mismo en el Título VIII”. Este artículo, pues, se refería exclusivamente a los tres supuestos y entre ellos estaba el caso de territorios que no alcanzaban la dimensión ni siquiera de una provincia: Ceuta, Melilla y, en un hipotético futuro, Gibraltar.

En el Dictamen de la Comisión que pasó al pleno del Congreso, este apartado quedó incluido en el texto del proyecto de Constitución, acordando una solución pactada para estas ciudades que, sin excluir la posibilidad de integrarlas en Andalucía, permitía que pudieran disponer de un Estatuto de Autonomía. Con esa misma redacción superó todos los debates y las votaciones, convirtiéndose definitivamente en el artículo 144 b) de nuestra Constitución.

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 Constitucionales y Libertades Públicas. Justificó su propuesta por razones técnicas y por razones políticas. Las primeras las basó “en la equívoca redacción del artículo 140 (que posteriormente sería el 144), que en su apartado c) (que luego sería el b)) establece que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional, autorizar o acordar en su caso un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial... La disposición transitoria pretende, 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)³

3. En la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados, en los debates de totalidad para la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla se explicó la interpretación y finalidad de la Disposición Transitoria Quinta por el diputado Bassets, del grupo socialista, quien expuso: “*Y también quiero*

Respecto de las razones políticas –el diputado aludió a “problemas extraordinariamente delicados”– señaló que las dos ciudades estaban pasando “por una etapa de desconcierto y de angustia como consecuencia de la evolución de la situación internacional en el área y como consecuencia de los equívocos producidos recientemente”. Tras referirse a los errores cometidos en Guinea, Ifni y Sahara, primero con su provincialización y luego con el proceso de descolonización, mencionó las vacilaciones de algunos dirigentes de los partidos nacionales al contestar las reivindicaciones marroquíes sobre las dos ciudades, finalizando de esta manera: “La Constitución, en el momento en que nos encontramos, a mi juicio, el más idóneo para devolver la fe y la esperanza a los habitantes de estas ciudades españolas desde 1497, porque entendemos que el problema de Ceuta y Melilla, es un problema nacional al margen de teorías de partido”.

Ningún diputado utilizó el turno en contra, por lo que puesta a votación la enmienda fue aprobada por unanimidad. Pero a continuación, el diputado Peces-Barba explicó el voto del Grupo socialista, señalando que había votado la enmienda “in voce”, pero “no las interpretaciones que entendemos que, fuera de la cuestión, hace el señor Diputado que la ha presentado. Nada más”. Ratificaba de esta manera la posición socialista que consideraba el tema de Ceuta y Melilla un asunto interno de la nación, por lo que no debía tratarse desde el punto de vista internacional.

También el diputado Solé Tura explicó el voto de su grupo. “... la redacción que finalmente se ha propuesto... puede ser una solución factible para resolver el problema de las ciudades de Ceuta y Melilla, sin prejuzgar su futuro y, en cambio, resolviendo con claridad su presente”.

decirles otra cosa: la transitoria quinta, y no está reflejado en los debates que tuvieron lugar anteriormente a la Constitución, se puso por la parlamentarios melillenses -y además no estaba en el texto inicial-, sólo y exclusivamente para que constase Ceuta y Melilla en la Constitución española”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 115. 15 de diciembre de 1994. Pág. 6178.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

No se produjeron más intervenciones sobre este tema a lo largo del proceso de redacción y aprobación de la Constitución. El artículo 144 b) y la disposición transitoria quinta superaron todas las votaciones hasta formar parte del texto definitivo.

De manera que no se entró en mayores consideraciones durante el debate. Se trataba de integrar en la organización territorial del Estado a las dos ciudades, con la misma aplicación del principio dispositivo que presidía el Título VIII y una vía distinta a la prevista para las regiones. Pero, como en los demás supuestos, el proceso de constitución, el contenido de los estatutos y la adecuación institucional, se posponían no solo a la voluntad de las fuerzas políticas locales sino, especialmente, a la voluntad de las fuerzas políticas mayoritarias representadas en las Cortes Generales, ya que esta opción se hacía depender del interés nacional. Sería necesario todo un proceso de negociación que, al igual que para los restantes estatutos de autonomía, requeriría grandes dosis de consenso para hacer efectiva la descentralización de competencias en la que se concretaba el reparto del poder con el Estado.

El Tribunal Constitucional,⁴ en relación con otro apartado del artículo 144 ha considerado que *“La facultad del artículo 144 c) 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, lo que se denominó “principio dispositivo”, el cual, como ya se ha expuesto, se

4. STC 100/1984

extendía tanto a la delimitación de los territorios que podrían constituir cada Comunidad Autónoma como al ámbito de competencias y de instituciones que sus Estatutos comprenderían. No se apreciaba la necesidad de homogenización, al menos en los procesos iniciales, 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 homogeneidad e 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, al que la propia disposición transitoria quinta se remitía.

Las aportaciones a este respecto en el debate son concretas. Resumiéndolas, se pueden concretar en las siguientes: se cubrían todos los supuestos posibles y ninguna parte del territorio, si se optaba por ello, podría quedarse fuera del acceso a la autonomía; que los Estatutos para las dos ciudades pudieran ser consensuados entre los dos Ayuntamientos y las Cortes Generales; que el acuerdo o la autorización se produjese por razones de interés nacional; y que no se advirtió ninguna observación sobre la divergencia entre “*Constituirse en Comunidades Autónomas*” o “Autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía”. Hay que tener en cuenta que, tanto la enmienda que introdujo el apartado b) del artículo 144 como la que propuso la Disposición Transitoria Quinta, fueron presentadas por el mismo grupo parlamentario, el de la UCD, y que la segunda enmienda era una ampliación de la primera, y no trataba ni de cuestionarla ni de modificarla, sino tan solo de mencionar a las dos ciudades y motivar la necesidad de su acuerdo.

En cuanto a una interpretación literal de los preceptos, su lectura no plantea grandes dudas. El párrafo que compone el contenido de la Disposición Transitoria Quinta, donde se expresan varias ideas, está formado por oraciones coordinadas. En él se establece que las dos ciudades *podrán constituirse en Comunidades Autónomas*, pero dispone dos condiciones para ello – que lo aprueben por mayoría absoluta de

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

sus Ayuntamientos y que tenga la autorización de las Cortes Generales por una ley orgánica- y también un mandato expreso: *que se hará en los términos previstos en el artículo 144.*

Si examinamos el artículo 144, podemos comprobar que, de los términos establecidos en el mismo, solo exclusivamente el apartado b) puede ser aplicado a la situación de Ceuta y Melilla. Es obvio que no se tratan de unas Comunidades uniprovinciales - apartado a) -, ni tampoco son ni Diputaciones provinciales ni el órgano interinsular correspondiente – apartado c) - en relación con el artículo 143.2 CE. De manera que se refiere, pues, al apartado b), el cual, a su vez, se refiere a autorizar o acordar, en su caso, un “Estatuto de Autonomía” para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Por lo tanto, se está refiriendo a un supuesto muy especial de autonomía. No se trata ni de una nacionalidad ni de una región, que son las que se constituyen de manera general en Comunidades Autónomas, sean pluriprovinciales o uniprovinciales, sino de unos territorios menores para los que se dispone que pueden aprobarse Estatutos de Autonomía, la norma institucional básica de que disponen las Comunidades Autónomas, y mediante la que se distribuyen las competencias dentro del marco establecido en los artículos 148 y 149 CE.

Se prevé, por tanto, que el acceso a la autonomía podrá hacerse mediante la aprobación especial de un Estatuto de Autonomía, pero nada se dice en el artículo 144 CE sobre que estos municipios se conviertan en Comunidades Autónomas. Esta es la interpretación que fundamentó la aprobación de los Estatutos que en el año 1995 se aprobaron para Ceuta y Melilla. Se entendía, con esta interpretación, que el artículo 144 b) abría un cauce específico de acceso de un Municipio a la autonomía. Así, las Leyes orgánicas de los Estatutos de Ceuta y de Melilla otorgaban un régimen de autogobierno específico: Ciudades con Estatuto de Autonomía. A partir de aquí, razones de interés nacional y de adecuación pragmática de sus respectivas capacidades, justificaban las diferencias respecto a las Comunidades Autónomas existentes.

En el mismo sentido incide una interpretación sistemática de estos preceptos constitucionales. Situado en el Capítulo III, “De las Comunidades Autónomas”, del Título VIII de la Constitución, “De la Organización Territorial del Estado”, el artículo 144 se encuadra en la regulación del reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir, en el sistema de las Comunidades Autónomas, como componentes especiales del Estado autonómico. No existe, por ello, ninguna mención en el Capítulo II, “De la Administración Local”, es decir, no se formula considerando de forma general la posibilidad de que un Municipio pueda asumir competencias autonómicas, ni se abre un cauce específico de acceso de un Municipio a la autonomía.

Se trata, pues, de una fórmula excepcional para concentrarse en unos casos especiales. Ya hemos mencionado que el artículo 144 funciona como una cláusula de cierre o como *una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico*, para atender, por razones de interés nacional, supuestos que no se hayan podido solucionar durante el proceso estatuyente. De modo que la razón de su especial atención no se encuentra fundamentada en soslayar la conversión de estos municipios singulares en Comunidades Autónomas, por alejarse de interpretar la Disposición Transitoria Quinta, sino que se encuentra precisamente en la específica y peculiar situación geográfica de estos territorios, que requieren que sean tratados de forma especial. De ahí que la Constitución dedique un apartado concreto en un artículo específico que previene situaciones especiales.

Es por ello que, a partir de esta interpretación, no sean consideradas estrictamente como Comunidades Autónomas, lo que habría supuesto su inserción en el régimen general también de los municipios, sino que se les dote de sendos Estatutos de Autonomía para acercarlos de forma lo más adecuada posible al sistema de Comunidades Autónomas. Así, dos territorios singulares, que no tienen un fácil encaje en el sistema general, son tratados de forma especial para superar su situación geográfica, sus características y capacidades singulares, integrándolos y adecuándolos,

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

específicamente, en el sistema de ordenación territorial del Estado. La realidad práctica devenida ha denominado a esas particulares situaciones *Ciudades autónomas*, pero tienen también una invocación constitucional, la de ser Ciudades con Estatutos de Autonomía, tal como prevé el artículo 144 b).

4. La problemática autonómica en ambas ciudades

El desarrollo y desenvolvimiento del sistema autonómico no se había concretado en la Constitución; el principio dispositivo, que era el que fue presidiendo la temporalidad y la intensidad para la creación y organización de las diferentes Comunidades Autónomas, se fue implementando a través de lo que se denominó el proceso estatuyente, a partir del cual, como una prolongación del periodo constituyente, se fueron aprobando los distintos Estatutos de Autonomía.

Durante los años que siguieron a la aprobación de la Constitución los objetivos políticos prioritarios se orientaron especialmente hacia la consolidación de la democracia, y como una parte importante de esta necesidad se planteaba el denominado proceso autonómico previsto en la propia Constitución de 1978. En el Título VIII de la misma se contemplaba una radical transformación del modelo estatal en el que había vivido hasta entonces la sociedad española, orientándose hacia lo que se llamaba Estado de las Autonomías y, más tarde, Estado Autonómico.

Frente a la situación anterior, caracterizada por su centralismo político radical, el nuevo texto constitucional reconocía de una forma rotunda la importancia del proceso autonómico, que suponía en primer plano la

aparición de una nueva instancia territorial, las Comunidades Autónomas, aparición que exigía una profunda remodelación de los esquemas en los que se basaba la estructura territorial del Estado español.

Lo primero que se consideró necesario era abordar lo que no se había logrado consensuar durante la elaboración de la Constitución: la consecución de un acuerdo nacional sobre el alcance y delimitación de la organización territorial del Estado. Era preciso lograr un consenso político para desarrollar el Título VIII de la Constitución: cuantos entes autonómicos habría y cuan amplio serían sus poderes. Este pacto no se logró hasta el 31 de julio de 1981, cuando se firmaron entre el gobierno de UCD y el PSOE los primeros Acuerdos Autonómicos.

De manera que la gran cuestión que subyacía era la amplitud, extensión y velocidad de aplicación del sistema autonómico. ¿Habrían de coexistir durante un largo periodo regiones autónomas con un territorio estatal sin entes descentralizados? ¿Café para todos? Y si era así ¿podrían asumirlo con las mismas competencias y semejantes instituciones? ¿Tendrían todas las Comunidades Autónomas competencia legislativa? ¿En qué condiciones había que repartir el poder?

En esos acuerdos se discutieron cuestiones como la de que “la generalización de las autonomías territoriales no implicaba la total uniformidad del sistema, de manera que unas Comunidades sean o no idénticas a las demás”. Pero, no obstante, se afirmaba con mayor seguridad justamente lo contrario. Aunque la variedad no era solo un inconveniente, sino que, en algunos casos, se consideraba precisa. Un contexto complejo que requería análisis, debates y acuerdos concretos muy reforzados.

El primero de los acuerdos político-administrativos fue la fijación del mapa autonómico. Se limitaron las comunidades uniprovinciales y se integraron las provincias que correspondían a cada una de las comunidades. En relación con Ceuta y Melilla, este apartado contenía dos decisiones fundamentales: Que no se integraban en la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se aplicaría una de las siguientes solu-

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

ciones: “Que se constituyan en Comunidad Autónoma según lo previsto en la Disposición Transitoria 5ª de la Constitución; o que permanezcan como Corporación Local, con Régimen Especial de Carta”. Esta doble posibilidad no preveía el conflicto que posteriormente al respecto de la misma se suscitaría con las dos ciudades.

El 28 de septiembre de 1981, el Ayuntamiento de Ceuta, a instancias del grupo socialista, adoptó un acuerdo en el que se pedía que la Ciudad, de conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se constituyese en Comunidad Autónoma, elevando este acuerdo a las Cortes Generales para que lo autorizaran mediante Ley Orgánica y diesen “las oportunas normas para la formación de la Comisión Redactora del Estatuto”. Además, a finales de 1981, la UCD de Melilla elaboró un proyecto de Estatuto de Autonomía similar a los elaborados para las Comunidades del artículo 151 CE, que ya se habían constituido. Paralelamente, el PSOE de Ceuta elaboró otro proyecto con las mismas características.

Por su parte, en el primer trimestre de 1982, el ministro de Administración Territorial, Rafael Arias-Salgado, para dar respuesta a los compromisos adquiridos en los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, enviaba a los demás Ministros un Anteproyecto de Ley Orgánica aprobatoria del Estatuto Municipal de la Ciudad de Melilla, como modelo para las dos ciudades. Su criterio era “*conferir a la Ciudad de Melilla el máximo de autonomía compatible con su condición municipal*”. El gobierno de UCD estaba comprometido en aprobar todos los Estatutos y, además, tenía en las dos ciudades una implantación importante.

Debemos interpretar que los criterios que el gobierno de UCD mantenía en ese primer proyecto se presentaban como los genuinos con los que se inspiraron en su participación durante la elaboración de la Constitución. Era evidente que intentaban encajar todas las piezas de una organización territorial que ellos habían contribuido a diseñar.

Respecto a la Disposición Transitoria Quinta defendían en el Informe que “*esta previsión constitucional es inequívoca⁵ en el sentido de permitir un reforzamiento de competencias propias y una subsiguiente ampliación de las competencias de los referidos municipios*”. Reiteraban su planteamiento de ofrecer un marco de principios abierto y acomodable a cada parte del territorio español.

En el Informe que acompañaba al Anteproyecto⁶ se decía, además, que “*parece obvio subrayar que el régimen peculiar que se establezca para las citadas ciudades no puede perder de vista que ha de referirse a la organización y funcionamiento de dos municipios españoles, cuyo ámbito territorial viene determinado por un ámbito territorial no extenso que acoge un volumen de población moderado*”.

Y más adelante afirmaba, ampliando de forma compatible cualquier exégesis que pudiera realizarse sobre la elaboración de la Disposición Transitoria Quinta, de la que ellos mismos habían sido los autores y la habían incluido en el texto de la Constitución, que “*se deduce de ella de forma inequívoca la voluntad del constituyente de sumar a Ceuta y Melilla al conjunto de territorios españoles que han accedido a nuevas formas de autogobierno, pero el precepto no obliga a olvidar la sustancia municipal de aquellas ciudades ni permite desconocer al sentar las bases de su régimen propio, las singularidades que presentan en razón al territorio y a la población*”.

Desde esta perspectiva, se consideraba, por su parte, que los borradores de Estatutos de Autonomía redactados por los representantes políticos locales estaban cargados de un excesivo mimetismo con otras Comunidades Autónomas, porque “*Precisamente el estudio de los referidos borradores permite concluir que la aplicación incondicionada de las determinaciones de otros Estatutos al caso que nos ocupa, lejos de*

5. La negrita es del autor.

6. Informe y Anteproyecto de Ley Orgánica aprobatoria del Estatuto Municipal de Melilla. 8 de marzo de 1982.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

fortalecer el sistemas de autogobierno, lo debilita” y lleva “a implantar un aparato institucional excesivamente denso y, tal vez, burocratizado, a unas comunidades que pueden autogobernarse con fórmulas más simples”.

Y mantenía argumentos aún más decisivos, como que “*en la Constitución incluso la denominación Comunidad Autónoma está reservada para las nacionalidades y regiones (artículo 2º) y debe exigirse que estas abarquen, cuando menos, el territorio de una provincia (artículo 143.1) y, aún en este caso, como excepción al supuesto más general, que es aquel en el que varias provincias forman conjuntamente una comunidad autónoma*”.

En definitiva, el objetivo del gobierno de UCD en cuanto a la autonomía de Ceuta y Melilla, se puede constatar en este propósito de conferirle un régimen de autonomía compatible con su condición municipal.

Pero aquella primavera de 1982, tras el intento de golpe de estado del 23 de febrero, abrió un escenario político inestable y de intensa confrontación, en el que era cada vez más imposible encontrar asuntos donde las fuerzas políticas mayoritarias se pusieran de acuerdo. Pero, aunque los asuntos autonómicos no se pararon en aquellas circunstancias, como puede comprobarse examinando los números del BOE de esas fechas, no era posible sacar adelante un proyecto que originase discrepancias, teniendo en cuenta, además, la proximidad de las elecciones generales.

La progresiva disolución de UCD, el ascenso al gobierno de los socialistas y la consolidación en la oposición del partido que terminaría siendo el PP, modificaron las posiciones políticas barajadas durante la etapa de consenso. El PSOE trató de continuar la orientación marcada en los acuerdos con UCD, pero el contexto político ya no era el mismo. Al igual que el consenso facilitó y aceleró el proceso de constitución y consolidación de las Comunidades Autónomas en la etapa anterior, la falta de este hizo imposible que se regulase el autogobierno de las dos

ciudades durante un largo tiempo, hasta que volvió a forjarse un nuevo consenso a partir de los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, firmados entonces entre el PSOE y el PP.

Si en aquellos primeros años de la democracia, tras el impulso de la Transición, se hubieran aprobado los Estatutos de Autonomía para Ceuta y para Melilla, por muy restrictivo y municipalista que hubieran sido, la experiencia de todos esos años habría servido para que, llegado el momento de la ampliación y desarrollo del Estado autonómico en 1992, la revisión del Estatuto en el clima de uniformidad y nivelación de competencias de aquellos momentos, habría conformado una adecuación mayor al sistema. Diez años perdidos en discusiones lastraron el proceso y, entonces, cuando llegó un momento de maduración, hubo que hacer un mayor esfuerzo para superar a lo largo de otros tres años las profundas discrepancias que se habían agrandado, logrando que tras ese largo proceso se alcanzara un acuerdo que, en buena parte de la población ceutí y melillense, dejó mucha frustración y una situación que, debido a lo inalcanzable de las posiciones demandadas, no concitó las energías necesarias para superar un desfase tan prolongado.

La cuestión durante ese periodo estuvo marcada, no por discrepancias en el contenido del autogobierno, que con pocas exigencias se abordó en las negociaciones, sino porque a partir de las elecciones locales de 1983, comenzó a plantearse como un “agravio a la españolidad” el hecho de que Ceuta y Melilla fueran las dos únicas ciudades del territorio nacional que no se habían constituido en Comunidades Autónomas.

En 1982 el gobierno socialista había presentado a las Cortes unos primeros proyectos de Estatuto, muy semejantes al que fue presentado por UCD en su etapa anterior de gobierno, e incluso en julio de 1988 se estuvo a punto de alcanzar un acuerdo entre los representantes del Estado y los de los Ayuntamientos, pero de nuevo la radicalización y la reiteración de las posiciones y de sus respectivos planteamientos alejaron la posibilidad de lograr el consenso.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

En los Acuerdos Autonómicos firmados en febrero de 1992 se incluyó el apartado 1º. 5, bajo el epígrafe “Ceuta y Melilla”, en el que se señalaba que “*Los partidos firmantes, constatando la existencia de distintas posiciones, continuarán las conversaciones para alcanzar el máximo grado de consenso respecto del régimen de autogobierno de Ceuta y Melilla*”. No se había podido negociar un proyecto definido, pero era intención de las partes continuar las conversaciones. En realidad, el conflicto estaba muy radicalizado y había que esperar a que las condiciones para la negociación madurasen.

Tras las elecciones generales de mayo de 1993, el régimen de autonomía para Ceuta y Melilla era una de las cuestiones pendientes de las legislaturas anteriores. Se habían reformado todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas nivelando sus competencias con los de las cuatro que ya tenían competencias plenas, igualando el nivel entre todas ellas y, además, se procedía a concretar el amplio proceso de traspasos. Fue un periodo de desarrollo autonómico que transformó cuantitativa y cualitativamente la descentralización del Estado, consolidando la uniformidad que debía presidir la descentralización. Pero la ausencia de acuerdo sobre Ceuta y Melilla dejaba incompleto el proceso y el conflicto en las dos ciudades se intensificaba. Para todos era ya un asunto urgente, que se debía cerrar de la mejor manera posible.

El obstáculo que impedía el acuerdo era que el Estatuto se entendía para una mayoría de los ceutíes y de los melillenses como una garantía para siempre de su españolidad. Si no se lograba, el futuro sería incierto y se perderían las ciudades. Frente a este punto de vista, la cuestión autonómica era para el gobierno un problema de descentralización: el reparto del poder entre el Estado y los entes territoriales. De manera que para unos la preocupación por las pretensiones anexionistas de Marruecos se centraba en que la supuesta descolocación de las dos ciudades en el Estado autonómico era un elemento que debilitaba su vinculación con el resto de la nación española, mientras que para los responsables de la organización del Estado, la obligación de construir y desarrollar un sistema autonómico

complejo en el que permanecían dos pequeños territorios sin régimen de autogobierno, era una cuestión de racionalización, incompatible con la equiparación que se pedía con las nacionalidades y regiones. Uno y otro eran puntos de vista que ponían el énfasis en cuestiones diferentes, de manera que, al confrontarse estas y ser consideradas irrenunciables por cada parte, se enfrentaban inevitablemente en los resultados.

La demanda de equiparación entre territorios y entes políticos diferentes, basada en razones de “españolidad”, se convirtió en un elemento perturbador e incluso irracional, cuando precisamente se estaba tratando de perfeccionar el ordenamiento interno sin poner en cuestión que las partes que se adecuaban eran meramente de orden “interno”. Es más, era por esa precisa razón por lo que se estaban adecuando, porque siendo partes integrantes del Estado, habían de acomodarse al funcionamiento general.

Frente a este problema de adecuación, desde Ceuta se hacía hincapié en que la Resolución número 1541 de la Asamblea General de las Naciones Unidas establecía que “las condiciones para considerar a un territorio como colonia”, y con respecto a la condición de “estatus” territorial distinto, era que “un territorio no autónomo tuviese diferencias de carácter administrativo, político, jurídico, económico o histórico...”. De lo cual se interpretaba que el hecho de no ser Ceuta y Melilla unas Comunidades Autónomas como lo eran todas las regiones españolas, distinguía a estos territorios “totalmente del resto de España”. Pero el hecho era que Ceuta y Melilla no se consideraban ni estaban identificados como territorios colonizados, sino que eran parte integrante de España. Y tampoco eran regiones. En todo caso el ordenamiento jurídico aplicable en las dos ciudades, así como las instituciones locales, eran las mismas e idénticas que en el resto del territorio nacional, sin discriminación alguna entre estas y las demás ciudades españolas. De modo que lo que las diferenciaba es que aquellas, las Comunidades Autónomas, eran regiones y estas, Ceuta y Melilla, meramente ciudades.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Estas tesis, al ser mantenidas por dirigentes y líderes locales, incitados por la prensa y profesionales del derecho, provocaron en las ciudades el miedo y un estado de alarma que fomentaba, al no ser aceptadas sus premisas por los representantes del Estado, lo que suponían “la confirmación de sus sospechas”. El efecto fue que se abriese una fractura entre las dos posiciones contrapuestas. Por un lado, los defensores de sendos Estatutos de Autonomía para las dos ciudades y, por el otro, la posición liderada por los partidos localistas, que movilizaron a un importante sector de la población hacia un movimiento “nacionalista” enfrentado a los principales partidos de implantación nacional y desconectados de la problemática del funcionamiento del sistema en su conjunto.

Hoy en día es fácil demostrar que todos aquellos temores eran infundados y muchas de las críticas poco fundamentadas. Desde la perspectiva que nos proporciona el tiempo transcurrido, las evidencias son un lujo que podemos permitirnos. En este sentido, ni el proyecto que se convirtió en el actual Estatuto vulneraba la Constitución (Disposición Transitoria Quinta, y artículos 137, 147 y 148 del texto constitucional), como se afirmaba en el “Informe Jurídico sobre el proyecto de Estatuto de la Ciudad de Ceuta”; sostenido por los partidos localistas; ni “ampliaba *ligeramente* las competencias municipales”, como también se afirmaba y lo desmiente el posterior proceso de transferencias del Estado a las Ciudades, así como su comparación con los poderes de los que disfrutaban el resto de las ciudades españolas; ni los Estatutos dejaban de garantizar el Régimen especial económico-fiscal de ambas ciudades, cuestión que los partidos opositores alegaban, y cosa que por sí mismo se niega comprobando como su vigencia durante todos estos años lo ha garantizado; ni iban a ser aprobados por una Ley Orgánica y con sanción real, como libremente se especulaba y los hechos pusieron en su sitio; ni hubo presiones marroquíes oficiales sobre su contenido, como algunos afirmaban saber; ni, sobre todo, que se haya calificado durante todos estos años transcurridos a Ceuta y Melilla como colonias.

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

Al estudiar estas circunstancias, no deberíamos preocuparnos con preguntas hipotéticas. Si alguien se las hace, la realidad es tozuda contestando. Ya es suficientemente difícil establecer lo que sucedió en realidad como para especular sobre lo que podía haberse logrado con un consenso más apoyado por la población. Lo cierto es que, a pesar del coste que el proceso supuso, es evidente que, como en el preámbulo de los Estatutos de Autonomía se subraya, Ceuta y Melilla han accedido “a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución española”.

Es coherente, por otra parte, que si se vuelve a plantear la petición de una conversión de las ciudades en Comunidades Autónomas, tal y como algunos mantienen con convicción, que previamente dicha solución sea razonada coherentemente, explicando con datos y comparaciones los fundamentos reales en los que se basa la petición. Pues este planteamiento es algo más que un deseo sentimental.

5. El debate autonómico y la aprobación de los Estatutos de Autonomía

Para entender bien el debate, 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 para estos últimos 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. ¿Cómo se compagina, entonces, la existencia de los Ayuntamientos en unos territorios meramente unimunicipales, con la existencia de las instituciones autonómicas?

Teóricamente, este dilema condujo en el debate a manejar diversas hipótesis. En síntesis estas fueron la 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.
- d) Mantenimiento de los Municipios, dotándoles de un Estatuto de Autonomía que les aproximase a las Comunidades Autónomas.

De estas cuatro posibilidades, las a), b) y d) pueden considerarse como constitucionalmente posibles. Por el contrario, la opción c) no debe considerarse así, ya que los Ayuntamientos, por mandato constitucional, no pueden dejar de ser tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 CE.

No es aplicable al Ayuntamiento, por otra parte, 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 CE 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 CE en relación con el 140 CE disponen que los Ayuntamientos no pueden dejar de ser tales. De esta forma pudo acordarse respecto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que el gobierno y administración de la provincia se encomendase a la Comunidad Autónoma, sin que ello 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 ejecución permanente y la eficacia de esos derechos y obligaciones. De manera que todo el territorio nacional está organizado en Municipios gobernados por sus

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Ayuntamientos, incluso en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, por lo que el Ayuntamiento es el sustrato común, básico y uniforme, de la organización territorial del Estado español.

Esta cuestión fundamental es la que diferencia a las Comunidades Autónomas de las Ciudades con Estatutos de Autonomía, pues mientras en las primeras los ayuntamientos siguen subsistiendo autónomamente, con independencia de las Comunidades Autónomas, en las Ciudades con Estatuto el ayuntamiento y el régimen autonómico se confunden e integran en un único régimen existente.

En cuanto a la opción b), que fue 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, fue rechazada por los dos principales partidos que mantenían el consenso sobre el desarrollo constitucional. Como se ha mencionado en el capítulo anterior, en el Informe que el gobierno de UCD le dedicó, hemos visto cómo lo descartó, 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 dicho Informe, 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 la *ciudad autónoma*.

De manera que quedaban las fórmulas a) y d) como hipótesis de trabajo y negociación. Tras la firma de los Acuerdos Autonómicos de 1992, se decantó este dilema, al ser descartada la opción a), lo que produjo que las negociaciones se centraron exclusivamente en desarrollar lo previsto

en el artículo 144 b): redactar un verdadero Estatuto de Autonomía para cada una de las ciudades.

Mientras los dos principales partidos representados en las Cortes Generales se mostraron satisfechos con la negociación, los partidos localistas, por su parte, se mostraron en contra de la decisión, reiterando que solo aceptarían la aprobación de una “autonomía plena”. Con esta convicción siguieron alejándose del diálogo, rechazando el consenso con los dos grupos parlamentarios y desdeñaron participar en un acuerdo que había costado muchos años lograr.

Evidentemente, las hipótesis sobre la fórmula propuesta encajaban de mejor o peor manera según las opciones políticas que se manejaban. El debate no era especialmente jurídico o, mejor dicho, no era de forma exclusivamente jurídica, sino que se abordaba esencialmente desde opciones políticas, tras las que existían planteamientos ideológicos a partir de los cuales se decantaban alternativas envueltas en prejuicios.

Para entender la imposibilidad que supuso alcanzar el consenso, hay que atender a lo sucedido desde la lógica que determina los efectos de las convicciones sobre la realidad. Dicho en terminología weberiana, lo que sucedió fue un enfrentamiento entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. Desde esta perspectiva, la lógica del enfrentamiento quedaba supeditada a los efectos que las convicciones producían sobre la realidad, siendo esta realidad tan compleja que estaba necesitada de soluciones prácticas y específicas con las que darle sentido y contenido a la realidad autonómica de las dos ciudades.

En estas condiciones, constatada después de prolongados esfuerzos la imposibilidad del consenso, solo quedaba actuar con responsabilidad, de acuerdo con la determinación con la que el poder suele actuar cuando no es oído: no alejándose del mundo real. Conviene, por tanto, profundizar en el conflicto para dejar claro el fondo de lo que se dirimía. Fue imposible el acuerdo en el ámbito local porque para una mayoría de los ceutíes y de los melillenses el constituirse las dos ciudades en

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Comunidades Autónomas se concebía como la garantía necesaria para no perder su españolidad. Era una posición irreductible, pues temían que si no eran iguales al resto de las Comunidades Autónomas se debilitaría su reconocimiento internacional como territorios españoles.

Por su parte, para los principales partidos de la nación – UCD, PSOE y PP -, la cuestión de que las dos ciudades accedieran a la autonomía era meramente un problema que consistía en cerrar el mapa de la organización territorial del Estado. Es decir, se había retrasado mucho el momento de llegar a culminar el reparto del poder entre el Estado y los entes territoriales, por lo que era necesario otorgar sin mayor demora a las dos ciudades de un adecuado estatus autonómico, que debería ser conforme a su realidad.

Como afirma Max Weber, “la pasión no convierte a un hombre en político si no está al servicio de una *causa* y no hace de la *responsabilidad* con respecto a esa causa la estrella que oriente su acción”. En este sentido, sin despreciar el ejercicio de una ética de la convicción, lo que propone es que debe dudarse de la consistencia y solidez de los que dicen seguirla, porque lo que le resulta admirable es que, llegados a un punto radical de enfrentamiento, ha de evaluarse la responsabilidad por las consecuencias. En este sentido, lo que faltó para resolver el conflicto fue que los partidarios de las convicciones fueran capaces de superar sus prejuicios y observar una realidad que era diferente a la que ellos creían. En suma, faltó temple para hacerlo.

Después de la aprobación de los Acuerdos Autonómicos de 1992, el gobierno, el PSOE y el PP, que hasta entonces habían seguido la línea antes propuesta por UCD (autora de la inclusión en la Constitución tanto del artículo 144 como de la Disposición Transitoria 5ª) de dotar a las ciudades con un régimen local especial, adoptaron un cambio profundo de posición y abrieron la negociación para otorgar a ambas ciudades verdaderos Estatutos de Autonomía. Fue un cambio de posición importante, que supuso un avance hacia una verdadera autonomía, pero no

se logró con ello modificar la postura de quienes solo admitían la total equiparación con las Comunidades Autónomas.

No obstante, se fueron incorporando a los proyectos de Estatutos elementos suficientes para aproximar su contenido a los de las Comunidades Autónomas, sin traspasar las líneas rojas que desde las posiciones estatales se habían trazado: no incorporar competencias desmedidas con respecto a sus capacidades, ni potestades que pudiesen tener repercusiones para posiciones estratégicas que implicaran al poder del Estado. En definitiva, se consideraba la necesidad de una mayor vinculación entre las dos ciudades y el poder central del Estado. Pero, en parte, esos temores es muy posible que se vieran alentados por la rigidez con la que se habían manifestado algunas de las posiciones negociadoras.

En estas circunstancias, 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.

En cuanto a la consistencia de la fórmula alcanzada y propuesta por los dos principales partidos de la nación -PSOE y PP-, convertida en proyectos de leyes orgánicas por el gobierno, es importante recordar que la Secretaría General del Congreso emitió sus Informes preceptivos sobre los mismos. En ellos, 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 la 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 que el Informe adoptaba sobre esta cuestión era que: *el gobierno ha remitido sendos proyectos*

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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.

En este sentido, el informe confirma 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, que era esencial para decidir sobre la admisibilidad a trámite de los proyectos, se complementaba en el Informe con las consideraciones sobre el carácter orgánico de los proyectos y otras sobre sus contenidos.

Respecto al carácter orgánico de los proyectos, el Informe se extiende en analizar su posibilidad, afirmando que, *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).* A partir de esta consideración, señala el Informe que, en este caso, por su previsión constitucional específica, se considera que los Proyectos de Ley objeto de este sean también leyes orgánicas, teniendo en cuenta que con dichos proyectos *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 no planteaban ninguna reserva sobre el carácter de norma institucional básica que tenían los Estatutos que se aprobaban, basados en la excepcionalidad del artículo 144 b) CE.

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 que puede ser considerada como *tertium genus* entre la de la Comunidad Autónoma y la del régimen local especial. Todo esto se sabía y se planteó durante toda la

negociación, por lo cual siempre ha estado documentado, a pesar de que las discrepancias se movían entre el todo o nada; o bien, exclusivamente se pedía que se reconociera la “autonomía plena” y si no era así, todo lo demás se consideraban meros ayuntamientos; cualquier otra opción se rechazaba. De manera que implantar una figura diferente, adaptada de forma especial a unos territorios que eran especiales, no fue muy valorada por la parte radicalizada de las poblaciones africanas.

Pero en los debates parlamentarios, aunque aún hubo quién mantuvo el dilema radical, 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, a pesar de las diferencias políticas, se manifestó durante todo el debate.

Así 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), de lo cual concluía 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”*.

Con la misma concreción, el diputado que intervino en nombre del Grupo Socialista lo manifestó: el pacto político, al cabo de varios años, había dado una salida a la situación. No constitución de Comunidades Autónomas, pero tampoco regímenes locales especiales, como ya se contempló. Estatutos de Autonomía que cierran en sus aspectos formales el proceso diseñado por la Constitución y se utiliza para ello el artículo 144 b), destinado a los que no cumplen los requisitos del artículo 2 de la Constitución. Como también lo subrayó el diputado del Grupo Popular, que indicó como el aspecto más destacable de los proyectos consensuados, a *la configuración de Ceuta y Melilla como ciudades con Estatuto*

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

de Autonomía. “Lo que hace este Estatuto es adaptarse como una piel, como un traje, al cuerpo especial de las ciudades de Ceuta y Melilla”.

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, se afirmó. O también se dijo: 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 territorial de España en el marco del Título VIII de la Constitución; o lo siguiente: 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 acogiéndose 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.

La consideración de dicho cauce específico a la autonomía para ambos municipios resuelve de forma pragmática el dilema que representan la situación geográfica y las condiciones singulares de Ceuta y Melilla, necesitadas de adecuarse al sistema autonómico a pesar de sus diferencias con las nacionalidades y regiones, matizando para ello el darle una solución coherente entre la asimetría fáctica y la homogeneidad básica del modelo de organización de sus instituciones de autogobierno. Es evidente que se trata de una adaptación singular al sistema general de dos territorios que son también esencialmente singulares.

Lo que esencialmente diferencia a las dos Ciudades de las Comunidades Autónomas es que aquellas son ayuntamientos a los que se le han atribuido los elementos del régimen autonómico, por medio de sus respectivos Estatutos de Autonomía, mientras que en las Comunidades Autónomas los ayuntamientos subsisten de manera independiente a los entes autonómicos. Pero unas y otras actúan dentro del ámbito específico de reparto del poder que significa la distribución de competencias prevista en los artículos 148 y 149 CE, lo que las unifica como los únicos entes autonómicos que participan del reparto especial del poder estatal. Esto supone que no son las dos Ciudades exclusivos entes locales, pues no solo tienen poderes de los que el resto de los ayuntamientos no disponen, sino que esos poderes están solo compartidos con los que detentan las Comunidades Autónomas. Un poder así concebido no puede ser un mero gobierno local, sino que supone la existencia de un género diferente, que ineludiblemente debemos considerar como un tercer género, distinto al de las Comunidades Autónomas pero también al de los entes locales.

Sin duda son entes que se asemejan a las Comunidades Autónomas, por compartir de manera exclusiva con ellas la existencia de sus Estatutos de Autonomía y disponer de competencias que no pertenecen al régimen local, aunque también son entes locales que gestionan los servicios municipales, si bien, no por ello, exclusivamente entes locales, pues tienen a su disposición atribuciones para autoorganizarse más allá de lo dispuesto en el estricto régimen local. Pues, entonces, si no es posible encasillarles exclusivamente en uno o en otro, no hay forma de eludir que se trata de un género híbrido, diferente y distinto entre unos y otras, que dispone de un carácter especial. Todo lo cual viene determinado por sus propias y específicas circunstancias singulares: son, pues, territorios que no están integrados en la organización provincial y que tienen atribuidos sus propios Estatutos de Autonomía.

6. El equilibrio del Estado autonómico entre el uniformismo y la asimetría y la inestabilidad de las dos ciudades en el conjunto del sistema

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 propios orígenes de la elaboración de la Constitución, 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. De manera que, con la falta de concreción de cuáles y cómo serían el conjunto de las regiones, se concibió el principio dispositivo, consistente en dejar a la propia voluntad de los territorios cómo querían organizarse. El déficit

democrático soportado durante tantos años de dictadura propiciaba esta forma de adoptar decisiones.

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. ¿Quién se habría atrevido a negarles una suerte que no fuese homogénea? 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.

León, que se debatió entre ir sola o integrarse con Castilla, formando Castilla y León. Igualmente sucedió con Santander y La Rioja. También existió la opción de crear una región castellana comprendiendo a ambas Castillas, pues hubo sectores que lo propugnaron. Y otros pretendían una región Centro, agregando provincias en torno a Madrid como eje. Madrid, por agotar las alternativas, también se debatió entre optar por una autonomía en solitario, como así se constituyó, o integrarse con Castilla-La Mancha, liderando a los manchegos en una región mayor.

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.

De esta manera, 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,

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Ceuta y Melilla 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 las CCAA del artículo 143 CE, que significaba prácticamente la igualación entre todas.

Ahora bien, quedaban los hechos diferenciales de expresa previsión constitucional, como la lengua propia de algunas Comunidades, los derechos civiles forales o especiales, las peculiaridades económico-fiscales y las especialidades de la organización territorial de las Comunidades insulares, forales o uniprovinciales, y aparte, las policías autonómicas, que en conjunto suponían la existencia de factores estructurales diferentes en varias Comunidades.

En todos los estados compuestos existen notables diferencias económicas y sociales entre sus distintos entes territoriales, debido principalmente al tamaño territorial y población que cada uno de ellos puede tener, pero no existen, por ello, 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 ha producido esencialmente a través de dos factores principales: en primer lugar, el papel de los partidos independentistas o nacionalistas, que durante todo el periodo en el que nuestro sistema de partidos ha sido de pluralismo moderado con el predominio alternativo de dos partidos, 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, los cuales condujeron, por ejemplo, a la conflictiva reforma del Estatuto de Cataluña que pretendía ampliar la autonomía cambiando el conjunto del sistema sin reformar la Constitución.

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 y a la armonía del Estado autonómico, mientras estos valores se compartan y se defiendan, lo cual ha contribuido a contrarrestar la asimetría, propiciando que el sistema tendiese al uniformismo. Algo que también se ha mostrado precario y vulnerable ante las políticas tendentes a afirmarse mediante acuerdos con quienes se oponen al uniformismo y exigen privilegios.

En cuanto a la posible inestabilidad que estas diferencias producen en el sistema, a las ciudades de Ceuta y Melilla les afecta como a cualquier otra de sus partes. Pero, 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 compensar estas diferencias. Bien mirado, las desigualdades que en la actualidad les afectan ya serían razón suficiente para haber diseñado esa estrategia. Algo primordial a causa del desfase que se había acumulado desde un origen tan problemático y retrasado, pero, sobre todo, por el lento caminar de las ciudades por la senda autonómica. No obstante, su específica situación jurídico-constitucional en el Estado autonómico, así como su limitado tamaño, incide en el dilema planteado entre uniformismo y asimetría, en especial, porque su grado de autonomía es menor que la que gozan las restantes piezas del sistema. Como en ocasiones se ha argumentado, Ceuta y Melilla son los entes más asimétricos de todo el Estado autonómico, siendo esa asimetría causa de desigualdad.

Si el desarrollo del Estado autonómico se ha concebido como un proceso que parte sin la concreción final del modelo, pero que busca desde sus primeros años el desarrollo de un modelo definitivo, el per-

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

feccionamiento de la autonomía de Ceuta y de Melilla, dentro de ese contexto, ha de considerarse un objetivo imprescindible, ante el que no cabe la resignación. A los ciudadanos de Ceuta y de Melilla les va en ello su no discriminación.

Previamente, hemos de resaltar que estamos hablando de diferencias dentro del espacio donde se distribuyen los poderes entre el Estado y las Autonomías; en un contexto de descentralización que convierten a España en un Estado compuesto. Algo que afecta exclusivamente a las 17 Comunidades Autónomas y a Ceuta y Melilla. En este sentido, las principales diferencias entre las dos ciudades y las Comunidades Autónomas afectan de manera esencial a la cantidad y condiciones de su autonomía, pero eso no es impedimento para que su régimen de autonomía se encuadre dentro del sistema autonómico.

Esta cuestión es fundamental, sobre todo desde que una inoportuna jurisprudencia las está considerando como fuera de ese reparto competencial. De manera que hay que perseverar en afirmar que no son solo entes locales, sino que sus Estatutos de Autonomía les legitiman como componentes del sistema autonómico. Es una realidad perfectamente comprobable por mucho que teóricamente se cuestione, porque esa realidad se refleja en el día a día de su funcionamiento y en las capacidades que tienen atribuidas.

Así, las diferencias que debemos destacar entre las Ciudades con Estatuto de Autonomía y las Comunidades Autónomas son, fundamentalmente, la falta de garantía constitucional, la no existencia de competencias legislativas y la menor atribución de ámbitos materiales de competencia. Pero estas diferencias no están causadas exclusivamente por su desigual tamaño, sino también por los efectos que esa atribución de poderes o 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 han de estar en una relación más directa con el Poder central. La búsqueda del consenso para definir los Estatutos tuvo presente tanto el tamaño de los territorios como el

precedente que respecto de esta relación con el Poder central suponía la Constitución de 1931.

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. Todas estas razones son motivos para la reflexión y el análisis, sobre todo, una vez pasado un tiempo más que suficiente para tener en cuenta la experiencia y sus efectos en el ejercicio del autogobierno.

Pongamos como ejemplo una realidad ya comprobada. El hecho de que todas las Comunidades Autónomas tengan un conjunto de competencias homogéneo sobre los mismos ámbitos materiales, supone que, por ello mismo, el Estado ha dejado de ejercer sus competencias en el ámbito de todas ellas, no desplegando competencia legislativa y desmontando la administración que se encargaba de su ejercicio previamente a su traspaso. Los problemas para desarrollar su competencia residual en estas materias, solo para Ceuta y Melilla, producen un efecto de desigualdad importante: Mientras en todas las Comunidades Autónomas su ejercicio se produce teniendo en cuenta la cercanía a los ciudadanos y se manifiesta por la constante rendición de cuentas ante ellos, en Ceuta y Melilla su ejercicio por la Administración del Estado no rinde cuentas a nadie.

De manera que teniendo en cuenta que las competencias son irrenunciables, que o les compete al Estado o les compete a las Comunidades Autónomas, la situación de ejercicio de los Ministerios exclusivamente para Ceuta y Melilla está resultando bastante anómala. Debido a ello, puede considerarse que la uniformidad del modelo debe prever la normalización de la situación. En este sentido, los representantes de las dos ciudades deberían tener algún proyecto para adecuar estas disparidades, al menos en la defensa de los intereses de los ciudadanos de ambas ciudades.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Efectos semejantes producen el problema de la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico en todos esos ámbitos materiales donde tienen competencia exclusiva las Comunidades Autónomas y no existe una legislación estatal. Esta laguna legal y sus efectos sobre las competencias de Ceuta y Melilla ejercen unos efectos negativos que también deben ser corregidos.

Cualquier política de diseño institucional, como ha sido la laboriosa construcción de nuestro sistema autonómico, debe conseguir una adecuación entre poderes que permita un equilibrio entre todos los intereses y valores que se generan en el conjunto del territorio nacional.

En el ámbito competencial autonómico que en la actualidad detentan las dos ciudades, en todas las materias en las que se ha producido la equiparación entre todas las Comunidades menos en Ceuta y Melilla, la asimetría con el modelo general es una realidad que repercute en la igualdad entre unos y otros ciudadanos, por lo que concierne de forma manifiesta a su reclamación y defensa por las dos ciudades.

7. Los fundamentos estatutarios del régimen local y del sistema autonómico de Ceuta y Melilla

De los 41 artículos, 6 disposiciones adicionales, 3 transitorias y 1 final, de los que consta cada uno de los Estatutos de Autonomía de 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.

Así, lo previsto en los Estatutos sobre su condición municipal son del siguiente tenor: los territorios de las Ciudades son los delimitados actualmente por sus respectivos términos municipales (art. 2), o los miembros de la Asamblea tienen también la condición de concejales (art. 7.2), o la circunscripción electoral será el término municipal (art. 8.2), o las Asambleas ejercerán, asimismo, las restantes atribuciones que, de acuerdo con la ley reguladora de las bases de régimen local, corresponden al Pleno de los Ayuntamientos (art. 12.2), o que el Presidente ostenta también la

condición de alcalde (art. 15.1), o que la Ciudad ejercerá, además, todas las competencias que la legislación local atribuye a los Ayuntamientos (art. 25), y de igual forma, sucesivamente. Quiero con ello destacar que el objeto de los Estatutos es atribuir a estos municipios una serie de poderes y facultades que pertenecen al sistema autonómico.

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, como ya hemos mencionado, están formulados en términos de obligación. Es decir, los ciudadanos son sujetos con derecho a disfrutar de un nivel de satisfacción de sus necesidades e intereses sociales, por lo que tienen derecho a recibir las prestaciones de unos servicios municipales, susceptibles de ser exigidos jurídicamente por los vecinos. 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 permanentemente la finalidad para la que han sido establecidos. De ahí también 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.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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 incluye que la garantía de esos servicios tenga 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, sin que les falte ninguna.

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, los Estatutos se refieren a los diferentes procedimientos a que se someten unas y otras competencias, estableciendo que: *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, constitucional-

mente posible y regulado por los Estatutos de Autonomía. De manera que 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.

Llegados a este punto, debemos preguntarnos si las competencias autonómicas de Ceuta y de Melilla son semejantes a las de las Comunidades Autónomas. Es decir ¿están verdaderamente las Ciudades dotadas de poder para autogobernarse en las materias cuya competencia ha asumido? Esta es la pregunta cuya respuesta nos puede dar la dimensión de la semejanza o de las diferencias entre ellas, según se mire. Y, además: ¿cuál es la esencia de su autogobierno, la naturaleza de su poder?

Hagamos un rápido examen antes de dar las respuestas. Ceuta y Melilla tienen, en principio, la competencia sobre la “organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” (art. 20 EAC y EAM). Por su parte, las Comunidades autónomas tienen competencias sobre “Creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al Estatuto”. El tenor literal de esta última definición parece que le da mayor amplitud a las Comunidades, pero se trata, como en otros muchos casos, de una enumeración más detallada, que en realidad contempla un ámbito competencial que puede manifestarse de la misma manera. Así, por ejemplo, podemos ver cómo Ceuta creó su Consejo Económico y Social, hoy en día ya suprimido, por un Reglamento de abril de 1996, en el que se constituía, se le daba naturaleza jurídica y se disponía su composición y funcionamiento. Por su parte, Andalucía creó su Consejo Económico y Social por la Ley 5/1997 del Parlamento, en términos muy semejantes al de Ceuta, regulando su naturaleza jurídica. Tienen la misma finalidad consultiva, aunque la amplitud de las regulaciones sea diferente. También es más amplio y complejo el entramado de intereses de una región como Andalucía y requiere equilibrios mayores para fijar su representación. Pero, en la práctica, ambos Consejos son órganos que no figuran en los Estatutos y se han creado en base al poder autonómico, según las necesidades res-

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

pectivas. Existe el límite en ambos casos de desarrollar la organización “con arreglo al Estatuto”, respetando la organización institucional con que las dotan sus Estatutos.

Existen, además, en el Título II de los Estatutos, tres artículos – el 22, el 23 y el 24 – en los que se atribuyen las competencias autonómicas a las Ciudades. En los dos primeros aparecen sendos dictados en los que se incluyen la lista de materias que según el artículo 148 CE pueden asumir las Comunidades Autónomas. Son 22 las que enumera la Constitución, pero en el artículo 21 EAC y EAM figuran 24 y en el artículo 22 EAC y EAM se incluyen otras 8 más. En total, suponen un listado de 32 materias, que son diez más de las previstas en la Constitución para las Comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 143 CE. Incluso, además, el artículo 25 de los Estatutos prevé que ejercerán *las restantes materias que le sean atribuidas por el Estado*.

La lista de materias que se recoge en el artículo 21 del Estatuto, sobre las cuales las Ciudades han asumido las facultades de administración, inspección y sanción y la potestad reglamentaria, son las siguientes: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas, carreteras, caminos y transportes; agricultura y ganadería; puertos y aeropuertos deportivos; caza; montes y aprovechamientos forestales; ferias interiores; aprovechamientos hidráulicos; acuicultura y marisqueo; fomento del desarrollo económico; museos, archivos y bibliotecas; promoción y fomento de la cultura; promoción y ordenación del turismo; patrimonio cultural, histórico y arqueológico; asistencia social; sanidad e higiene; procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización de la ciudad; casinos, juegos y apuestas; Cajas de Ahorro; estadísticas; vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Y el artículo 22 incluye otra serie de materias sobre las que solo asume competencias de ejecución de la legislación del Estado: protección del medio ambiente; comercio interior; defensa de los consumidores; industria; protección civil; publicidad y espectáculos; instalaciones de

producción, distribución y transporte de energía; prensa, radio y televisión; y propiedad intelectual.

Ceuta y Melilla tienen, por tanto, 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 nivel, 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, 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.

La esencia del autogobierno, teniendo en cuenta la naturaleza dual que tiene, la de ser a la vez entes locales y entes autonómicos, permite potenciar sus capacidades con iniciativas de autogobierno de forma excepcional. Visto el listado de sus competencias, podríamos afirmar que es la dimensión autonómica la que predomina sobre la local y puede, con ello, multiplicar su efectividad. La capacidad de poder reglamentar, planificar y programar actuaciones, que es el espíritu de lo autonómico, diseñando políticas con objetivos transformadores de la realidad a largo y medio plazo, es el poder que más destaca. Junto a ella, la estructura local, esencialmente ejecutiva para prestar servicios imprescindibles, supone una realidad paralela.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

La experiencia seguida hasta ahora ha sido parca en administrar una compleja dualidad, en especial por la tardanza en el esfuerzo para adecuarse a ella. El predominio de lo local destaca sobre el poco uso que las instituciones han hecho de las capacidades políticas autonómicas. Es probable que en ello haya influido el que no fuera cosa fácil gestionar un modelo tan complejo, pero no cabe duda de que, también, el predominio de lo discrecional y lo cortoplacista sobre el uso de la planificación y la regulación, tan necesaria para gestionar las materias autonómicas, ponen de manifiesto la ausencia de políticas de largo alcance a cambio de una improvisación del día a día. Esto, por otra parte, aleja el funcionamiento de las instituciones de la debida transparencia y el control que los sistemas políticos democráticos necesitan, con mayores exigencias cuando las cotas de poder más amplias son.

8. La identificación de funciones – locales y autonómicas – en relación con el proceso de organización

Las determinaciones políticas que condujeron en 1995 a la aprobación de los dos Estatutos de Autonomía tenían 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, lo cual era correlativo con su situación geoestratégica. Pero no era tan evidente entonces 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 un esfuerzo de cooperación para ensamblar en la práctica las difíciles condiciones que se iban a producir. Volver al comportamiento de colaboración que supuso el desarrollo inicial con las Comunidades Autónomas, facilitando los mecanismos organizativos y la interpretación que por su novedad requería su puesta en funcionamiento.

Al igual que desde muy pronto el Estado convocó a los representantes de las dos Ciudades a participar en los órganos de colaboración y, en especial, a la Conferencia de presidentes, como órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pudo haber ayudado a conformar un adecuado desarrollo que permitiese la convivencia entre las funciones de la Corporación local y las nuevas funciones autonómicas que los Estatutos les conferían. Cuestión que se agravaba con las singularidades que suponían la aplicación de una dilatada legislación sectorial, en la que las dos Ciudades no participaban, más la adecuación a un proceso de descentralización que no estaba pensado para unos entes tan singulares como ellas y, sobre todo, por el necesario apoyo que supondría la necesaria defensa de sus instituciones, al no contar estas con la debida garantía constitucional.

Pero todo ello pertenece al ámbito del autogobierno y, desde esa perspectiva, parece dudoso 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 a su acceso a la autonomía, contribuyó a la confusión y al desconcierto con que se abordó el desarrollo autonómico en las dos ciudades.

Así, durante largos años, la deriva autonómica de las dos Ciudades se vio expuesta a difíciles coyunturas, de forma que su lenta marcha hacia un verdadero ejercicio de la autonomía se vio sometida a muchas vicisitudes, que hicieron dudar tanto de su doble ámbito de poder como de su necesaria eficacia. 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. Si bien los informes de los letrados de las Cortes Generales que apoyaron el debate parlamentario para la aprobación de los Estatutos, además de un certero dictamen del Consejo de Estado y de algunos votos particulares que discrepaban del sentido de algunas Sentencias, no

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

hacían dudar de la convivencia entre el régimen local y el autonómico en las dos Ciudades.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla ya suscitó en su momento un debate sobre la naturaleza jurídica de ambas entidades territoriales, cuestión que fue objeto de dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio) por los que se inadmitieron, respectivamente, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Ciudad autónoma de Melilla y la Asamblea de la Ciudad autónoma de Ceuta contra el art. 68 de la Ley 55/1989, de 29 de diciembre, apreciando la falta de legitimación de dichas ciudades para interponer dicho recurso por no poder ser consideradas Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al Tribunal Supremo, la sentencia de 21 de abril de 2009, consideraba de manera indubitada la condición de entidad local de la Ciudad Autónoma de Ceuta, citando otras sentencias (STS de 23 de diciembre de 2004, STS de 15 de julio de 2002 y 11 de abril de 2003), en las que reiteradamente se concluía que Ceuta “no constituye una Comunidad Autónoma”, por lo que no cabe atribuir naturaleza parlamentaria a la actividad del Pleno de la Asamblea, sustentando esta conclusión en varios preceptos del propio Estatuto (art. 7.2, art. 25 y Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo).⁷

Todo ello terminó conformando la Sentencia del TSJA de 30 de marzo de 2017, para la cual “la naturaleza de entidad local de la ciudad de Ceuta es incontestable...y aun siendo su condición política y administrativa de ciudad autónoma, no desdice en modo alguno la naturaleza de entidad local”. Fue a partir de esos momentos cuando las dos ciudades reaccionaron y se plantearon estudiar una reforma de mínimos de sus

7. Informe Comunidades Autónomas 2017. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2018

Estatutos que aclarase su carácter de ciudades autónomas diferenciado de los entes locales.

Con anterioridad, 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*

Era suficiente garantía para aprobar los nuevos Reglamentos de Gobierno y de la Administración que a partir de entonces se fueron elaborando y abordaron en profundidad las reformas planteadas.

Primero se aprobó el de Melilla, publicado en enero de 2017 y que consta de 114 artículos (BOME extraordinario núm. 2, de 30 de enero de 2017), sustituyendo al anterior de enero de 1996.

En su Preámbulo se expone que: *En el nuevo régimen jurídico derivado del texto estatutario confluyen caracteres locales y autonómicos que configuran una autonomía singular que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 240/2006, de 26 de julio, ha manifestado que siendo distinta de la que gozan las Comunidades Autónomas, es asimismo diferente de aquélla de la que tienen los Municipios, disponiendo de un régimen especial de autonomía, un régimen singular de autonomía local que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía, lo cual tiene reflejo en su peculiar régimen competencial.* Y más adelante: *Esta base jurídica constitucional y estatutaria, similar, mutatis mutandis, a la de las Comunidades Autónomas, se concreta en el*

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

párrafo 2.º del artículo 6 del propio Estatuto de autonomía que determina que la organización y funcionamiento de los órganos institucionales de la Ciudad se ajustarán a lo establecido en el presente Estatuto y a las normas que en su desarrollo dicte la Asamblea de Melilla.

Asume en su Capítulo II la posición de la Ciudad sobre el nombramiento de los Consejeros, *que podrán ser o no miembros de la Asamblea* (artículo 29.2), y regula ampliamente en el Capítulo IV el procedimiento de elaboración de los Reglamentos del Consejo de Gobierno y en el Capítulo VI el ejercicio de las competencias de los órganos de la Administración de la Ciudad Autónoma. Es una norma muy extensa que por primera vez asume el amplio alcance de la potestad de autoorganización, teniendo en cuenta las facultades derivadas de su régimen especial de autonomía. Viene a sustituir el texto anterior vigente más de 21 años, que se aplicó desde el inicio de la autonomía, en 1996, reconociendo expresamente en su Preámbulo el carácter transitorio del anterior Reglamento, que solo comprendía una regulación limitada de dieciocho artículos y que era a todas luces insuficiente. El nuevo Reglamento no solo llevó a cabo una reforma completa del texto precedente, sino que asumió por primera vez la complejidad organizativa de la Ciudad autónoma, desarrollando una amplia y variada regulación de los distintos aspectos del Gobierno y de la Administración de la Ciudad.

En noviembre de 2017, se publicó el Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCE ordinario número 5729, de 10 de noviembre de 2017) En su Preámbulo se reconoce que en ejercicio de su autonomía no se aprobaba hasta ese mismo momento, después de más de veinte años desde su constitución, una norma reglamentaria con las reglas básicas de la organización y funcionamiento de los servicios de la Ciudad. Se sumaba a los anteriores Reglamentos de Presidencia y el del Consejo de Gobierno de la Ciudad, aprobados en fecha de 7 de junio de 2001, que ahora se recogen íntegramente en el régimen jurídico aplicable a la Administración de la Ciudad.

Posteriormente, las dos Ciudades aprobaron sus nuevos Reglamentos de la Asamblea, sancionado en Ceuta el 30 de enero de 2018 y en Melilla el 18 de abril del mismo año.

Lo más destacable de todo ello es que 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”*, o bien en los Reglamentos sobre el Gobierno, el de Ceuta que en su artículo 11.2 establece que *“Los Consejeros serán nombrados y separados libremente por el Presidente. Para ser Consejero no será necesario tener la condición de diputado”*,⁸ mientras en el de Melilla, su artículo 13 dispone que *“Los miembros del Consejo de Gobierno serán nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta a la Asamblea”*.

El reflejo de esa voluntad queda claro en el Preámbulo del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta. Destacan 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

8. Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resolvía en diciembre de 2019 el recurso presentado por el partido MDyC en noviembre de 2017 impugnando el Reglamento de Gobierno de la Ciudad y los nombramientos de cargos no electos, declarando la ilegalidad de la disposición contenida en el art. 11.2 del Reglamento recurrido.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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. Así, 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.

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

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. *La naturaleza de la entidad local de la ciudad de Ceuta es incontestable y, aun siendo, su condición política y administrativa de ciudad autónoma, no desdice en modo alguno*

la naturaleza de entidad local, cuya especialidad no ampara el nombramiento de un viceconsejero que no ostente la condición de concejal electo y que por ende no sea representativo del cuerpo electoral.

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 -que se refiere a las facultades del presidente de la Ciudad para nombrar libremente a los consejeros-, 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 del 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.

La sentencia se plantea si el artículo 140 de la Constitución limita la atribución estatutaria del artículo 16 EAC al presidente de la Ciudad para que nombre libremente a los Consejeros, considerando que no le ofrece suficiente cobertura, porque *las Ciudades Autónomas sustituyen a los anteriores Ayuntamientos y, por eso, sus respectivos Presidentes tienen la condición de alcaldes (artículo 15 EAC) y los diputados de sus Asambleas tienen también la condición de concejales (art. 7.2). Razonando desde la perspectiva en la que se sitúa el Tribunal Constitucional, no parece coherente que mientras en ningún municipio de España, sea grande o pequeño, pueden ejercer el gobierno local personas distintas de*

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

los propios vecinos y de quienes hayan sido elegidos por ellos, en Ceuta y Melilla si puede estar en manos de personas que no han sido elegidas democráticamente. (FJ B2 pág. 14)

Asume que las Ciudades Autónomas no son Comunidades Autónomas sino entidades locales, *aunque dotadas de un régimen específico, el plasmado en su respectivo Estatuto y en las normas que lo desarrollan*, pero subraya que la Constitución quiere *que el gobierno local esté en manos de los vecinos o de quienes han elegido para que les gobiernen. (FJ B2 pág. 19)* De manera que la Sentencia aprecia que *Ceuta y Melilla, sin duda, gozan de una autonomía que les garantiza un régimen diferente al que establece el legislador; pero, como hemos dicho, esa autonomía no exime del cumplimiento de las exigencias constitucionales explícitas cuando el texto fundamental no ha previsto ninguna excepción al respecto. Así, pues, considera que Ceuta y Melilla no pueden sustraerse al mandato constitucional.*

Distingue, además, que las Ciudades autónomas son entes territoriales inmediatos, únicos, mientras las Comunidades Autónomas son entes territoriales intermedios, de carácter pluriprovincial o, en todo caso, uniprovincial, por lo que, *desde esta perspectiva, no se advierten razones que expliquen por qué no se les ha de exigir a las Ciudades Autónomas a este respecto lo mismo que a los municipios con los que comparten esa característica de la inmediatez y de la unidad territorial. (FJ B2 pág. 20)* De todo ello deduce la Sentencia que *la especialidad de Ceuta y Melilla en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones ... no llega al punto de excluir la vigencia en las Ciudades Autónomas de una regla impuesta directamente... por la Constitución misma.*

Como conclusión incluye un párrafo algo sorprendente: *En fin, no se llega a comprender de qué manera puede perjudicar la singularidad propia de las Ciudades Autónomas el someterse a la regla de la que estamos hablando. (FJ B2 pág. 20)*

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

Frente a estos fundamentos, las Ciudades disponen de los siguientes avales:

1. El Dictamen del Consejo de Estado 476/2016, sobre el proyecto de Reglamento de Gobierno y de los servicios de la Administración de Ceuta, que dictamina que en el Estatuto de Autonomía se reconoce la condición de Municipio de la Ciudad (artículos 2 y 4), si bien se establecen una serie de reglas peculiares para la Ciudad, diferentes a las establecidas en la legislación estatal básica de régimen local, que evidencian la existencia de un régimen singular de autonomía en diferentes materias, tales como la organización institucional, el régimen competencial y el régimen económico-financiero, entre otros. 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 y, en consecuencia, *la posibilidad de que el Presidente nombre Consejeros que no tengan la condición de diputados*, si bien tienen un claro límite en la figura de su sustitución, en el sentido de que esta tiene que recaer en un Consejero que sí ostente dicha condición.
2. El Dictamen 419/2016, relativo a la consulta del Presidente de la Ciudad de Melilla, que dictaminó que, efectivamente, puede hacer esos nombramientos porque no es aplicable a las Ciudades Autónomas el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/2013, ya que estas se rigen por sus Estatutos y por las normas de desarrollo que aprueben sus Asambleas.
3. El Auto del Tribunal Constitucional 202/2000, de 25 de julio (FJ 3º) que también reconoce que Ceuta posee un régimen especial de autonomía local, que encuentra su fundamento en

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía de la Ciudad.

4. La STC 240/2006, de 30 de junio, que declaró que el régimen de autonomía de una Ciudad Autónoma *es diferente de aquella de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal que fija los principios y criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado*. En este sentido, Ceuta posee, pues, un régimen singular de autonomía, que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía de la ciudad, lo cual tiene su reflejo en su peculiar régimen competencial.
5. La doctrina que contiene la mencionada STC 103/2013, toda vez que ha de estarse al Estatuto de Autonomía y a los reglamentos de desarrollo que han sido aprobados por la Asamblea de la Ciudad Autónoma.
6. El apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, al prever que *la organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno de las Ciudades de Ceuta y Melilla se regularán de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1 /1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, y por las normas de desarrollo dictadas en virtud de la potestad reglamentaria de sus respectivas Asambleas, no rigiéndose, en el citado ámbito, por lo dispuesto en la normativa de régimen local*. Con esta disposición se corrobora lo ya dispuesto en las previsiones de naturaleza orgánica ya mencionadas.

Este conjunto de pronunciamientos jurídicos ha provocado que la Sentencia 1536/2019, del Tribunal Supremo, cuente con un voto parti-

cular, suscrito por dos magistrados, entre ellos el presidente de la Sala, en el que se pone de manifiesto que:

- a) *Las ciudades de Ceuta y Melilla se constituyeron en Ciudades Autónomas conforme a la disposición transitoria quinta de la Constitución, de modo que ni son simples municipios ni resultan afectadas, a los efectos ahora examinados y en los que luego insistiremos, por el artículo 140 de la CE, en cuanto que su naturaleza excede de la del mero gobierno local.*
- b) *El Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobado por Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, dispone, en el artículo 16.2, que los miembros del Consejo serán nombrados y separados libremente por el presidente, dando cuenta a la Asamblea. En el mismo sentido se expresa el artículo 12.2 del Reglamento de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta de 7 de junio de 2001. Ambos preceptos son prevalentes sobre la legislación de régimen local.*
- c) *La doctrina que contiene la STC 103/2013, de 25 de abril, y que la ATS invoca, no resulta de aplicación al caso, pues en la misma se trataba de enjuiciar la constitucionalidad de una previsión sobre la legislación estatal en materia de régimen local que no resulta aplicable, toda vez que ha de estarse al Estatuto de Autonomía y a los reglamentos de desarrollo que han sido aprobados por la Asamblea de la Ciudad Autónoma.*

En resumidas cuentas, los firmantes del Voto particular discrepan de la Sentencia porque ésta obvia la peculiar naturaleza de las Ciudades Autónomas, a las que considera meros entes locales y, según ello, no procede aplicar su competencia para autoorganizarse. Consideran, por su parte, que la Ciudad de Ceuta tiene un Estatuto de Autonomía que establece una organización distinta y ajena a la de los entes locales. Además, tampoco comparten el argumento de la STS, de que siendo la Ciudad al mismo tiempo Municipio y Ciudad Autónoma, la primera condición permita anular la segunda.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Invoca el voto particular que se ha prescindido de la jurisprudencia constitucional (STC 240/2006), que ha configurado la competencia de las Ciudades sobre la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno en términos de exclusividad, lo cual se pone de relieve, particularmente, respecto de los Reglamentos de autoorganización.

En fin, concluye el voto particular, la sentencia, dicho sea, con todo respeto, hace tabla rasa de la peculiar caracterización de Ceuta como Ciudad Autónoma y del régimen jurídico que fija sus contornos.

Siguiendo con los comentarios a la STS 1536/2019, es importante terminar resaltando cuestiones que en la misma no se contemplan y se debían haber considerado de forma particular. Sorprende, además, que se utilice un argumento que parece prescindir de la realidad. Se tiene la sensación de encontrarnos ante uno de esos casos en los que parece manifestarse un dilema entre las convicciones y la responsabilidad, de manera que la certeza sobre el convencimiento o las razones que se poseen para sostener un determinado argumento, impiden reconocer los efectos que dicha asunción pudiera producir en la realidad. O por mejor decir, se prima la coherencia jurídica sobre la lógica que determina los efectos de dicha convicción sobre la realidad.

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 contribuyeran también a desempeñar los cargos encargados de las políticas derivadas de las competencias autonómicas.

En los informes que se aportaron al debate parlamentario, o en los mismos debates, transcritos en los diarios de sesiones de las Cortes, se puede encontrar el origen y la explicación en que se fundamentan estos preceptos. Era una vía de compensación para subsanar los esfuerzos que se requerían, no solo para ejercer las competencias locales, sino para desarrollar la dirección de las políticas que desarrollarían para ejercer las competencias autonómicas, con el plus de actividad que suponen, además, los instrumentos utilizados en las mismas, tanto en la elaboración de reglamentos como en los de planificación y ejecución. Se trataba, pues, de dotar la posibilidad de formar equipos para ejercer las competencias autonómicas, sin modificar la composición acorde con el régimen local en el número de diputados/concejales. De manera que, si esta posibilidad se cercena, como la STS 1536/2019 ha efectuado, se suprime la medida con la que los Estatutos de Autonomía conforman unas posibilidades de organizarse con las que poder ejercer mejor las competencias autonómicas atribuidas.

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.

Nada de esto se ha ponderado en la Sentencia. Parece irreal lo que se argumenta en relación con las competencias autonómicas, pero al hacer tabla rasa de la peculiar caracterización de Ceuta como Ciudad Autónoma, a la vez niega el régimen jurídico que fija sus contornos. Así se comprende que en el final de esta se afirme, como hace la sentencia, que:

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

no se advierten razones que expliquen por qué no se les ha de exigir a las Ciudades Autónomas a este respecto lo mismo que a los municipios.

Pero esta concatenación que se ha producido con el largo asunto del nombramiento de los consejeros adquiere los rasgos de una ceremonia de la confusión, a la que han contribuido la mayoría de sus protagonistas.

No dejan de ser también responsables las Ciudades Autónomas por no haber desarrollado los contornos de unas verdaderas instituciones autonómicas, apegados como durante años han estado a su faceta municipal. O los aparatos sindicales, denunciadores de la situación, obcecados con sus convicciones éticas para presionar, en detrimento de las responsabilidades públicas. Sin excluir la diferente importancia que los participantes le atribuían a la cuestión.

Y así, ha ido creciendo la deriva en la que esta compleja construcción de las Ciudades Autónomas se ha visto arrastrada. Solo cabe desear que estos conflictos se superen sin mengua ni abandono de los fundamentos que contribuyen a la necesaria y propia reorganización de los poderes autonómicos. En este sentido, las Ciudades han de perseverar hasta convertirse, cada una de ellas, en el ente autonómico específico con el que la Constitución excepcionalmente les habilita.

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 del Estatuto. 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

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

adoptado, asumir un debate sobre cómo se ha venido cumpliendo con su doble finalidad.

Todo ello teniendo como objetivo el razonar cual o cuales pueden ser los principios y el modelo organizativo que permita a las Ciudades ejercer no sólo la “autonomía local” sino, también, la “autonomía política” como elemento definidor de unas Ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía.

9. La elección de un modelo de desarrollo autonómico

Con todas estas vicisitudes, el debate sobre el modelo de desarrollo autonómico adoptado por las dos ciudades ha estado muy supeditado en el tiempo, y la relación entre las necesidades que la experiencia de gobierno y administración hubieran propiciado a sus gobernantes con 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 doble 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 que les otorga sus respectivos Estatutos.

Teniendo en cuenta la experiencia y las necesidades funcionales, en la actualidad, entre las opciones que se pensaron para desarrollar los

Estatutos, 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 local⁹.

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.

Es 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 aproximarse a 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 cada Ciudad.
- Debería partir de la organización institucional de los Estatutos y de la facultad de autoorganización que como Administraciones Públicas tienen las dos Ciudades.
- Que no pueden dejar de cumplir con las obligaciones propias que como entidades locales han de prestar a los ciudadanos, ni pueden renunciar a las competencias autonómicas.
- También se ha de considerar que no es posible trasladar miméticamente toda la organización de una Comunidad Autónoma en

9. Ver M^a Ángeles González García: "Modelos de organización y funcionamiento para el ejercicio de la autonomía política y administrativa de la Ciudad", en "Estudio sobre el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Ceuta". Foro Cultural de Ceuta, diciembre de 2001.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

- su conjunto a las Ciudades, sino que el modelo debe adecuarse a las necesidades, posibilidades, capacidad y tamaño de ellas.
- 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. Para ello tienen potestades 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. Una triple fuente de financiación que también resulta singular respecto a cualquier otra entidad, ya sea autonómica o local.

En cuanto al 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.

Deben, en principio, disponer de forma rigurosa de un doble alcance de la potestad de autoorganización: 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. Es

en esta línea, por fin, como recientemente parece que se han dispuesto a organizarse ambas Ciudades.

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 cada Ciudad, las que se derivan del conocimiento de la experiencia adquirida por cada una de ellas 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 estas 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 como Ayuntamientos, 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 de 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

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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 órgano 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. Hubo, en este sentido, durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, un debate sobre una verdadera transformación del régimen local español, para el que se propuso, en esos momentos, la posibilidad de introducir la elección directa de los alcaldes.

En cuanto a lo que esta caracterización afecta a los órganos de gobierno de las Ciudades Autónomas, hay que señalar claramente dos previsiones de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla que definen una tendencia hacia el presidencialismo en los órganos de gobierno de las dos ciudades, derivadas de su primera condición como ente local.

La primera previsión que contienen los Estatutos de ambas ciudades es la establecida en el artículo 15 de ellos, donde se contempla que si ningún candidato obtiene mayoría absoluta en la Asamblea en una primera y única votación, 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 que deben funcionar como esencialmente necesarios y, por tanto, no pueden ser abandonados durante largo tiempo ni ser objeto de desgobierno.

La segunda previsión es la del artículo 14 de ambos Estatutos de Autonomía, que establecen que los presidentes de la Ciudad son también los presidentes 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 Fernández¹⁰, 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.

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

10. 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.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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 Estatutos¹¹, 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:

- 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.

Para alcanzar estos objetivos en las condiciones que antes de la STS 1536/2019 se daban, no hubiera sido necesario reformar los Estatutos, sino que habría bastado con las normas institucionales básicas infra estatutarias.

Es complicado 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 esa

11. En las condiciones actuales, en el momento en que se escribe este libro, la STS 1536/2019 ha producido el efecto de suspender libremente a los Consejeros, cuestión que, como ya se ha mencionado, debe ser planteado ante el Estado y, ante su importancia funcional, incluso debe reclamarse la reforma estatutaria, pues se ha cercenado un sistema sin el cual es difícil que con los medios del régimen local se atiendan adecuadamente las competencias autonómicas.

STS. Debería contar para ello con la colaboración de la Administración del Estado, en la medida que los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades no gozan de la cobertura necesaria desde la perspectiva de nuestra jurisdicción constitucional. Plantear el oportuno 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 esa necesaria cobertura. Por consiguiente, buscar esa vía es absolutamente necesario para superar su indefensión.

En cuanto a la Administración pública de las Ciudades, estas se encuentran en unas condiciones 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 respectivos territorios un conjunto de servicios cuya ejecución les corresponde. A diferencia de las Comunidades Autónomas, para prestar estos servicios reúnen ambas condiciones.

Por otra parte, frente a una Administración excesivamente jerarquizada y burocratizada, las dos ciudades podrían optar por técnicas de organización de sus servicios más modernas y además más operativas que las propias Comunidades Autónomas, puesto que las Ciudades autónomas son las únicas titulares de un doble haz de competencias.

Desconozco el desarrollo de la Administración de la Ciudad en Melilla, no he tenido ni tiempo ni oportunidad para experimentarlo, pero conozco bien el que ha seguido en Ceuta. Allí, salvo algunos servicios donde el pundonor y la profesionalidad de sus funcionarios no puede ponerse en duda, la fama de la que goza en su conjunto la Administración no es la de ser moderna y eficaz. Se nota que el mérito y la capacidad

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

no es el método principal de selección y, por otro lado, adolecen de la formación y la diligencia que una moderna administración requiere. En todo caso, es necesaria una reforma en profundidad, pues sin ella será difícil que las instituciones de la Ciudad compitan para lograr un futuro mejor.

El objetivo ha de ser el de contar con una función pública propia, para lo que dispondría de las siguientes opciones:

- a) Propuesta mediante una iniciativa legislativa de cada Ciudad o de las dos Ciudades juntas.

Se podría regular en el Estatuto básico de la Función Pública, donde ya se hicieron algunas propuestas para resolver en este sentido.

- b) Definir, respetando lo básico de la Función Pública, qué elementos serían necesarios modificar o establecer, qué principios son necesarios como equivalentes al desarrollo de lo básico, algo semejante a lo que han hecho las Comunidades Autónomas en su ley de función pública, para ordenar la función pública propia.

Hay que tener en cuenta que, en el ámbito de la función pública, hay aspectos que sí están vinculados a la “reserva de ley”, pero que otros pueden ser objeto de desarrollo legislativo. Por tanto, definidos por la Ciudad los principios, habría que contrastar cuales requerirían regulación por ley y cuáles no. Incluso comprobar si en la mayoría de los supuestos bastaría con una habilitación legal general dotando a la Ciudad de la capacidad general de desarrollo reglamentario.

Es necesario, además, que se elaboren las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) definiendo a que ámbito pertenecen las funciones que realicen, distinguiendo los vinculados al régimen local de los afectos a las competencias autonómicas. De esta forma, se ordenará, además de la actividad de los órganos de gobierno, también la de la Administración, la

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

cual hará más transparente la asunción efectiva de todas las competencias y atribuciones estatutarias.

10. Las Delegaciones del Gobierno y sus relaciones con las instituciones de la Ciudad

La figura preceptiva de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas está regulada en el artículo 154 de la Constitución, que establece que *Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad*. La primera regulación en desarrollo de este artículo se efectuó en virtud del Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, cuando apenas se habían constituido dos Comunidades Autónomas. Una vez institucionalizadas las diecisiete, se aprobó la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, de Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en la que se diseñaba el marco de actuación de los Delegados, atribuyéndole una posición de supremacía sobre los Gobernadores Civiles de entonces. Esta ley fue reformada en 1997 por la hoy vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en cuyo Capítulo II del Título II (arts. 22 y siguientes) se regulan los órganos directivos de la organización territorial (esto es, periférica) de la Administración General del Estado, estableciendo a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, con el rango

de Subsecretarios, y se suprimió la histórica figura de los Gobernadores Civiles, que habían sido la autoridad política en las provincias de España, a partir de la creación de estas por Javier de Burgos en 1833 hasta ese año de 1997, en que su figura quedó subsumida en los Subdelegados del Gobierno, perdiendo su condición de altos cargos al ostentar el nivel propio de los Subdirectores generales.

Durante la Dictadura, aunque la falta de derechos políticos igualó a todos los españoles, algunas singularidades perseveraban en Ceuta y Melilla, como la del Gobierno Civil ocupado por un gobernador militar. Y este fue uno de los cambios políticos que en primer lugar se le reclamó al gobierno de Adolfo Suárez. En junio de 1978 aún aparecía en la prensa que “Ceuta y Melilla podían tener un gobernador civil antes de un año”, añadiendo que era una “aspiración necesaria para consolidar el *status* democrático de la ciudad”. Luego se crearon las Delegaciones del Gobierno y Ceuta y Melilla tuvieron las suyas junto a las de las 17 Comunidades Autónomas.

En la actualidad la Disposición Final Segunda de la Ley 6/1997, de 14 de abril, establece que “Las disposiciones contenidas en la presente Ley sobre los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas son de aplicación a los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla”.

Este es un primer aspecto de su peculiaridad: son delegados del Gobierno para una ciudad, mientras que el resto lo son para las Comunidades Autónomas, con una o más provincias a su cargo. Pero no es este el aspecto que nos hace reparar en su peculiaridad, sino el hecho de que en la organización de ambas Delegaciones está incluida la gestión de un conjunto de competencias que no se ejercen por la administración estatal en el resto del Estado. Ello supone que su correspondencia con la Administración central es anómala, en la medida que en los Ministerios afectados no existe una ordenación general sobre la materia ni un aparato administrativo experimentado en hacerlo para esa parte tan reducida y específica del Estado.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Mientras en el conjunto de las Comunidades Autónomas la proporción media del número de efectivos de empleados públicos es de 20,29% para la administración estatal, un 51,42% para la autonómica, un 22,23% para la Administración Local y un 5% para las Universidades, en Ceuta esos porcentajes son del 82,68% para la administración estatal, un 16% para la autonómica y un 1,43% para la Universidad.

PORCENTAJE TERRITORIAL SOBRE NÚMERO DE EFECTIVOS¹⁰

	ESTADO	CC.AA.	Admón. Local	Total
Estado	513.721	1.661.697	592.152	2.717.570
%	18,90	59,31	21,79	100
CEUTA	8.233	1.599		9.792
%	84,08	16,32		100
Melilla	8.386	1.285		9.671
%	86,71	13,29		100

En ese porcentaje estatal de más del 80% están incluidos los dos grandes servicios públicos: la educación y la asistencia sanitaria. En el caso de Ceuta, por ejemplo, del total de efectivos, corresponden 1.554 al profesorado y otro personal de los centros docentes (*Las cifras de la educación en España. Curso 2015-2016 (Edición 2018) Mio. Educación y Formación Profesional*); y 1.010 a la sanidad pública (*Memoria del INGESA, 2.016*). Por consiguiente, un conjunto de 2.564 efectivos que suponen un 33,91% de la cifra total de la administración estatal en Ceuta corresponden a dos materias cuya ejecución ha sido asumida por todas

12. Fte: Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal, enero 2.022.£

las Comunidades Autónomas, lo que justifica, por sí solo, el grueso de la diferencia entre Ceuta y el resto de la Comunidades Autónomas, pues de pasar a depender de la Ciudad ese número de efectivos, esta convertiría su porcentaje en el 43,93 % sobre el número total de empleados públicos destinados en Ceuta, algo ya más próximo al reparto nacional de porcentajes. Los porcentajes en el caso de Melilla deben ser muy semejantes.

Pero, además, junto a estos dos grandes servicios públicos, la situación geográfica de Ceuta y de Melilla determina que muchas de las competencias importantes para estas ciudades, en cuya gestión son competentes o participan las Comunidades Autónomas, estén en el caso de Ceuta y Melilla en manos del Estado. Como, por citar algunos ejemplos, es el caso del transporte marítimo, de la planificación del suelo urbano, de la ordenación general de la economía, de la ejecución de la legislación laboral, o de muchas otras materias concurrentes o compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que en Ceuta están atribuidas en exclusiva al Estado. A lo que debemos añadir, que en todas las materias de las que ahora estas Ciudades son competentes, al Estado le corresponde la capacidad legislativa, y aunque institucionalmente se ejerza por el Parlamento, es obvio que la iniciativa de los proyectos legislativos se tramitan por el Gobierno de la Nación y que su preparación en cuanto a la problemática e información sobre los asuntos susceptibles de regular debe responder al conocimiento y agregación de los intereses existentes en la realidad de estas ciudades.

Teniendo en cuenta que los delegados del Gobierno no son elegidos directamente por la población local, sino que su designación o nombramiento corresponde al Gobierno de la Nación, que a su vez ha tenido que ser investido por el Congreso de los Diputados de acuerdo con los resultados habidos en las elecciones generales, su vinculación con la representación política autonómica en la Ciudad puede ser o no ser coincidente. Esta cuestión que resulta normal en el resto de la organización territorial del Estado, a causa de lo atípico de la situación en nuestra ciudad, donde el Estado tiene que encargarse en exclusiva

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

de ejercer todas esas competencias a las que hemos aludido y que tanto afectan a los intereses de la población local, resulta anormal.

No es solo que los representantes de esos intereses de ambas ciudades afectados por el conjunto de materias no participen en las decisiones que tanto les conciernen, por no existir cauces institucionalizados para ello, lo cual ya es una carencia que no se da en el resto del Estado, sino que, además, al estar las funciones principales de los delegados relacionadas con la dinamización de las políticas generales del gobierno, o bien con la necesidad de evitar que los problemas locales trasciendan más allá de sus límites, su gestión tiende a pretender evitar problemas y a mantener el *statu quo* sin adoptar medidas a medio o largo plazo.

En la mayoría de esos ámbitos materiales no existen políticas generales del gobierno nacional ni competencias ejecutivas que ejercer en el resto del Estado. En términos coloquiales, por ello, podríamos decir, que las miradas de los delegados están más fijas en Madrid que en la problemática local, para presionar por las cuales requieren una capacidad de ejercer presión en los despachos ministeriales que suele desgastarles sin conseguir buenos resultados: Sobre todo al no encontrar en la mayoría de esas materias interlocutores especializados en una problemática que les queda lejos y ya no afecta al resto del Estado, porque son competencias puntuales o específicas, solo para las ciudades de Ceuta y Melilla.

Es una situación realmente atípica en el conjunto de España. Por ello sería coherente reflexionar conjuntamente para intentar mejorarla. En principio, podría estar justificado que el Estado llevara a cabo la gestión experimental de estas materias, en especial de la educación y la asistencia sanitaria, proponiendo un modelo de gestión de calidad, que sirviera de referente a las Comunidades Autónomas y todos pudieran compararse. Si no es así, como ha podido comprobarse por el mayor fracaso escolar en las dos ciudades o por la coordinación sanitaria en relación con el COVID, es justo preguntarse para qué se mantienen situaciones de gestión centralizada en los dos pequeños territorios de Ceuta y Melilla.

Tan disfuncional resulta y tantas complicaciones genera, que hasta los propios responsables de la Administración del Estado que se ven forzados a gestionar sobre el territorio de las dos ciudades estas competencias, han reclamado una delegación de competencias que en algo mejore su situación, aunque solo sea en la política de personal. Ello por no hablar de lo demás. Porque ¿qué beneficio obtienen los ciudadanos de ambas ciudades con esta manera de gestionar? Solo una respuesta se me ocurre: demostrar lo disfuncional que resulta el modelo de centralización en la gestión de servicios públicos importantes, cuando la proximidad al ciudadano es el objetivo primordial.

Ni siquiera en este sentido podría invocarse la desconcentración de funciones, porque si las decisiones se siguen tomando alejados de la realidad y por motivos que no conectan con ella, la centralización de servicios, en los tiempos que ya venimos experimentando, viviendo en un modelo descentralizado, solo conducen a comparar la diferencia en la calidad de los servicios y sobre los beneficios de tener que rendir cuentas ante los ciudadanos a los que se les presta. Comparen y verán.

Esta perspectiva disfuncional es especialmente incongruente en la materia educativa. En esta, la gestión del personal no es la cuestión más relevante, aunque tenga incluso mayor importancia que en la materia de asistencia sanitaria. Lo relevante aquí es el singular contexto en el que se gestiona la educación, donde se plantea la necesidad de orientarla hacia la integración de unas comunidades humanas que requieren de condiciones específicas para motivarlas. Hay que estar muy apegados al terreno para poder encausarlo, y fue por ello por lo que los propios Estatutos de Autonomía de ambas Ciudades incluyeron un artículo específico, el 23, donde se establece que *“En el marco de la programación general de la enseñanza, la ciudad de (Ceuta y Melilla) ... propondrá a la Administración del estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros, atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad (ceutí o melillense)”*.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

No he encontrado noticias ni documentos sobre la aplicación de este precepto. Pareciéndome tan importante, el silencio sobre la materia es motivo de gran preocupación. Al menos, una Comisión permanente para analizar y medir los efectos de estas necesidades, habría sido lo pertinente. Por supuesto, haciendo públicos estos compromisos para la buena información de la ciudadanía, a la que ello le compete de manera principalísima.

En todo caso, valga con estos ejemplos, la necesidad de adecuar esta peculiar situación a la del conjunto del Estado. Conseguir deslindar dónde la revisión del autogobierno de estas Ciudades puede mejorarse –no olvidemos que la Constitución prevé que transcurridos cinco años desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía puede abordarse la ampliación de sus competencias-, y dónde la competencia estatal ha de mejorar los cauces para atender estos asuntos que, vistos desde el conjunto, parecen residuales, pero que no lo son desde la perspectiva local, por lo que deben ser atendidos con la misma intensidad con la que en el resto del Estado los ciudadanos ven atendidos los suyos, o, en caso contrario, estaríamos ante un escenario irremediablemente propicio a la discriminación.

11. Las disfunciones que se producen por el contenido de los Estatutos de autonomía en base a su funcionamiento

Los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla, como hemos venido afirmando, son verdaderos Estatutos de autonomía, aunque las dos ciudades no sean Comunidades Autónomas. Responden a la previsión constitucional de otorgar un Estatuto de autonomía a estos territorios *que no están integrados en la organización provincial*. De manera que son una excepción a lo establecido en el artículo 143 CE, por tratarse de una situación especial que no tiene cabida en la general, por lo 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, ha de evaluarse su importancia en la medida que se aproximen lo más posible a los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Aparte de su aprobación mediante las respectivas Leyes Orgánicas, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla presentan una estructura y una sistemática semejante a la de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Cabe destacar este mimetismo y, al mismo tiempo, que sus contenidos se corresponden con los mínimos establecidos

para las Comunidades Autónomas en el artículo 147.2 CE: denominación; delimitación de su territorio; denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias; las competencias asumidas en el marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. También se recogen los símbolos identificativos de las ciudades, la definición de los ciudadanos que son ceutíes o melillenses, sus derechos y deberes, además del otorgamiento de personalidad jurídica propia y de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento atribuye a las Administraciones públicas territoriales. Y por último, el contenido preceptuado en el artículo 147.3 CE, que regula la reforma de los Estatutos.

En principio, todas estas características suponen que el régimen jurídico de ambas ciudades no es únicamente el de los entes locales, sino que, teniendo en cuenta su contenido, son regímenes que están muy próximos a los de las Comunidades Autónomas. De manera que la distancia con los demás municipios está suficientemente marcada por una serie de elementos característicos de las Comunidades Autónomas, como son: la aprobación de su régimen autonómico a través del Estatuto de Autonomía, aprobado 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.

Por otra parte, en cuanto a las diferencias 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.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Es de suma importancia el que sus Estatutos no le atribuyan 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 conflictos de competencia y, por tanto, están privadas ambas Ciudades de la garantía estatutaria de su autonomía, un elemento propio de todas las Comunidades Autónomas para defender su derecho a la autonomía, con el que ellas no cuentan.

Otro tipo de diferencias es el determinado por la escasa población y por 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 para ejercer competencias en determinadas materias cuya economía de escala impide absorber la gran amplitud de algunas materias (p.ej. asistencia sanitaria, educación o universidades).

En cuanto a que sus respectivas Asambleas no designen senadores autonómicos, siendo esta otra de las diferencias con las Comunidades Autónomas, probablemente se debe a un planteamiento político equivocado, porque siendo una de las cuestiones más debatidas durante la tramitación parlamentaria de los proyectos, se consideró por los grupos parlamentarios que estas ciudades ya disponían de la mayor representación en relación con su población respecto de cualquier otro territorio, debido a la atribución que el artículo 69.4 de la Constitución realiza de que la población de cada una de estas ciudades elija dos senadores. No se tuvo en cuenta el diferente tipo de representación al que se debe ésta atribución, pero el debate a este respecto es relevante si se produce el deseable cambio del Senado como verdadera cámara territorial.

A partir de estas semejanzas o de sus diferencias con las Comunidades Autónomas, se han planteado las mayores críticas a este modelo de autonomía. Las discrepancias suelen plantearse en diversos planos y acostumbran a ser o más teóricas o más prácticas, jurídicas o políticas, emotivas o conspiratorias, según se elijan los motivos o sean los autores de ellas. Lo cierto es que, aparte de las mencionadas críticas, lo que más se echa de menos es la falta rigurosa de análisis y debates sobre su fun-

cionamiento real. Pero la realidad es muy tozuda y cualquier discrepancia colisiona y suele confrontar con la misma situación: la especial condición y las características singulares de ambas ciudades.

Después de más de veinte años de funcionamiento, con las graves dificultades en que las Ciudades se han visto, es difícil encontrar auditorias o estudios sobre el funcionamiento de sus instituciones o de su administración. Son también escasos los debates sobre la idoneidad de su desarrollo y organización, o las sesiones dedicadas a valorar la eficacia que posibilita el Estatuto o bien a demandar su reforma en base a disfunciones observadas o a la crítica de este. 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.

Los problemas no se plantearon, como hemos señalado y muestran los Diarios de Sesiones, en la elaboración de la Constitución. Salvando otras interpretaciones, es posible afirmar que la Constitución estableció los principios para desarrollar un sistema descentralizado de poder que convertiría a España en un tipo moderno de Estado compuesto. No estableció su estructura concreta, pero dispuso cómo podrían constituirse los entes intermedios que lo tendrían que conformar, e incluyó una cláusula de cierre previendo supuestos que pudieran darse al tener difícil encaje en el supuesto general, que era el de los territorios con derecho a acceder a la autonomía del artículo 2 CE en relación con el 143 CE.

Siendo excepciones que no encajaban en la regla general, habría sido una contradicción respecto a ésta regla el definir que también unos municipios podían ser nacionalidades o regiones como las definidas en el artículo 143 CE, pues ampliaba su ámbito de posibilidades. De manera que, para no incurrir en ella, consideró que a esos excepcionales municipios, para adecuarlos y no dejarlos al margen del sistema general, se les podría dotar de un Estatuto de Autonomía, aún sin ser Comunidades

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Autónomas. Es muy revelador de esta interpretación que la referencia a las Comunidades Autónomas no aparezca expresamente mencionada.

Por su parte, la aprobación de la Disposición Transitoria Quinta se incorporó en otro momento del debate constitucional, justificada como una posibilidad y sin contradecir al artículo 143 CE, sino remitiéndolo a los términos previstos en el artículo 144 CE. De manera que no hay ninguna contradicción en estos supuestos.

Las discrepancias fundamentales con ésta particularidad provienen de su comparación teórica con el modelo general, en la medida en que el debate doctrinal se mueve entre la distinción de que sean solo entes locales o bien verdaderas comunidades autónomas, rechazando lo que realmente 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. *Tertium genus non datur: o se es Comunidad Autónoma o se es ente local*. Pero 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 más consolidado entre la población de las dos ciudades, para las que la “autonomía plena” es, 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 han deducido la convicción de ser reiteradamente discriminados, de no ser reconocidos en los mismos términos que el resto de los españoles. Algo que debería ser tratado de otra manera, que tiene una relación muy estrecha con el principio de solidaridad. Pero estos movimientos son objeto también de manipulación y todo se mezcla en una intermitente ceremonia de la confusión. Es difícil que puedan ser compensados sentimientos con realidades o convicciones con responsabilidades, de forma que al no encontrar encaje estas aspiraciones produce el efecto de que sean proclives a ser condenadas a la frustración.

Tratamiento aparte merece la consideración de su naturaleza por los Tribunales de Justicia. En este sentido se va conformando una jurisprudencia discrepante, que parece alejarse de los problemas y disfunciones producidos 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.

La posibilidad de evaluar todas estas cuestiones a partir de informes o análisis llevados a cabo por las instituciones de las propias Ciudades, resulta imposible en la medida que parece que hasta el momento no se han realizado. Es pues, repasando las principales dificultades planteadas en el funcionamiento normal de ambas ciudades, como podemos deducir cuales han sido las disfunciones más importantes a las que el contenido de sus Estatutos de Autonomía han dado lugar.

Para ello deberíamos distinguir, en primer lugar, las que han sido originadas, no por el propio contenido de los Estatutos, sino por el desarrollo que de sus preceptos se han ido conformando. Como se ha venido comentando, ha sido tardío y escaso en las dos ciudades el proceso de organización y funcionamiento de las instituciones autonómicas. Un escaso desarrollo, por tanto, ha propiciado disfunciones desde el primer momento. No obstante, se debe reconocer que no era fácil acometer el experimento sin mayor estrategia que el ponerse a hacerlo sin planos para su desarrollo. Requería de debates y pruebas específicas, dilucidando entre opciones diferentes y eligiendo con el asesoramiento de expertos preparados para ello.

De manera que se fue tirando con unos primeros Reglamentos de organización y funcionamiento que demandaron constantemente, a me-

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

didada que se aplicaban, su necesidad de reformarlos. Fueron estas iniciales circunstancias las que generaron las disfunciones primeras. Como por ejemplo, los nombramientos para el Consejo de Gobierno sin el rigor y apoyo que debería haberle aportado su regulación en un reglamento de funcionamiento. O la falta de distinción reglamentada entre las normas locales y las autonómicas. O la nula distinción, dentro de su organización, entre funciones locales y autonómicas. La puesta a punto de todo un explícito entramado que habría convertido en evidentes e individualizadas las diferencias entre los rasgos típicos del Régimen Local y los que eran atribuibles a su faceta autonómica.

Toda esa primera etapa ha deparado, en principio, un ejercicio de sus funciones muy vinculado con sus rasgos típicamente municipalistas. Ha sido su aplicación a la faceta local la más evidente, reforzada esta imagen también por la continuada utilización de un modelo de organización demasiado local. Todo ello es asumible en la medida que la presión de las políticas locales, por su constante prioridad de ser ejecutadas, condicionan grandemente la actividad en un territorio eminentemente local.

Posteriormente, la llegada en cascada de las varias crisis que han asolado a las dos ciudades ha puesto de manifiesto la falta de políticas que tuvieran como objetivo el desarrollo de condiciones y planes para alcanzar un futuro mejor. Muchas materias autonómicas permitían la puesta en práctica de políticas que, con objetivos de medio y largo plazo, establecieran las condiciones para ayudar a superar dichas crisis. O, al menos, para contribuir a atenuarlas. Se evidenciaba que la falta de ejercicio sobre todas esas materias autonómicas disminuía sus capacidades para hacer frente a las crisis.

Otra de las prioridades que deberían haberse desarrollado y que, por el contrario, parecen haber quedado bajo mínimos, 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, las cuales obligaban a requerir actuaciones por parte de la Administración del Estado. Hay conductos y procedimientos formales

que no se han utilizado. Es cierto que se ha asistido a las reuniones de las Conferencias Sectoriales y a determinadas comisiones y grupos de trabajo, pero su aprovechamiento y rendimiento ha sido 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 colaboración del 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 exclusivas de ellas.

Como ejemplo de lo que comentamos, baste 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 del Plan General de Ordenación Urbana y 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 de 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.

Sucede en otros ámbitos y sectores, donde siendo necesaria su participación e incluso acudiendo a las reuniones sectoriales, las cuestiones propias y singulares no se han reclamado. Puede deberse a que no le interese a los políticos, pero hay materias que requieren la participación de las dos partes y habría que programar antes cómo alcanzar esos objetivos necesariamente compartidos. Si no se plantean correctamente, es decir, bien argumentados y de forma coherente, implicando no solo a los Ministerios sectoriales sino, también, al coordinador en cuestiones de cooperación, que es el Ministerio de Política Territorial. Todo un esfuerzo para lograr objetivos, cuya efectividad pasa por recurrir a la necesaria participación del Estado.

Así, por ejemplo, el esfuerzo necesario para proteger, conservar, difundir y mostrar el inmenso patrimonio histórico que en estas dos ciudades se mantiene, demasiado potente para ser sostenido exclusiva-

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

mente por unos territorios de tan escasa población, sin duda ha de ser compartido por el Estado. Hasta ahora, participando en los órganos de cooperación coordinados por el Ministerio de Cultura, no se han planteado las dificultades que las Ciudades, por sí solas, asumen para conservarlo, divulgarlo y mostrarlo. Si no se plantean las necesidades, la cooperación no es posible.

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. Ya se han mencionado las principales en algunos apartados del Informe, pero, por su importancia, aquí las señalaremos, para más adelante, tratarlas aisladamente.

Son, precisamente, las que representan las grandes diferencias entre estos Estatutos de Autonomía y los de las Comunidades Autónomas, por tanto, las diferencias entre las Ciudades con Estatuto de Autonomía y las Comunidades Autónomas. La importancia y trascendencia que estas diferencias tienen, se deben principalmente a los efectos que su ausencia produce, de tal manera que precisan decisiones para corregirlas 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.

La única vía que les han dejado para acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía es la prevista 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 ámbito 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 solo en relación con las Comunidades Autónomas. Mientras no se solucione, 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.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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 en 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, donde los efectos de la actuación centralizada por el Estado están provocando una mala calidad de los resultados en la gestión de la enseñanza, así como la falta de adecuación del sistema educativo a los problemas de integración de la numerosa comunidad musulmana.

Son estos problemas los que precisan soluciones jurídicas y políticas congruentes para adecuar la situación de Ceuta y de Melilla en la organización y el funcionamiento del Estado autonómico. De forma que el régimen autonómico es un ámbito de poder que se ha atribuido también a las dos Ciudades, lo cual supone que se ha confiado su disposición tanto a sus ciudadanos como a sus representantes políticos para que sean ellos los artífices de su propio destino. En este sentido, dicha atribución no solo es para que gestionen sus propios servicios, sino que, al mismo tiempo, les confiere poderes con los que velen por la creación y protección 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 estas páginas se propone.

12. La ampliación de competencias y la capacidad autonómica

Cabe comenzar haciéndonos la pregunta de si pueden ampliarse las competencias de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla. La respuesta más inmediata es que, al igual que el resto de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, los propios Estatutos prevén su reforma y que, ampliar sus competencias, no deja de ser una reforma más. Además, si lo comparamos con el resto de las experiencias autonómicas, la ampliación de competencias ha sido un progresivo modo de perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico. De manera que parece un tema que se podría considerar, pero, como en todo lo que se refiere al desarrollo autonómico de las dos Ciudades, solo esporádicas invocaciones y la ausencia de debates y de análisis justificados para asumir mayores competencias, es lo que el panorama nos ofrece.

No obstante, a la vista de que algunas materias incluidas en los actuales Estatutos aún están inéditas en las políticas públicas de ambas ciudades, lo primero que parece conveniente es que ceutíes y melillenses argumenten en qué materias y para qué requerirían una ampliación competencial. De manera que el pragmatismo debería enarbolarse por bandera y justificar su interés y necesidad.

El modelo de descentralización español optó a partir de 1992 por homogeneizarse. Su desigual desarrollo hacía disfuncional el tener Ministerios que en el Estado tuvieran funciones que habían de ser atendidas competencialmente con situaciones diferentes según el territorio. En algunos de esos Ministerios, esta situación suponía que podían gestionar hasta cinco formas distintas de atención territorial en relación con una misma materia: algo incongruente e irracional. De manera que coherentemente se acordó lo que en el principio del debate constitucional se había calificado como “café para todos”. Pero algunas diferencias subsistieron, a las que se llamaron “hechos diferenciales”, que eran materias que afectaban especialmente a las denominadas nacionalidades históricas.

En relación con esta cuestión de atender a la homogeneización del modelo incluyendo a las dos ciudades, existían posturas contrapuestas en torno a la naturaleza de lo que se podía o no se podía igualar. En especial, se mantenía que existían dos cuestiones derivadas de la realidad que contravenían la posibilidad de igualar.

La primera era que ninguna de las dos ciudades alcanzaba el tamaño óptimo de las regiones para asumir algunas competencias, ni siquiera eran semejantes a las comunidades uniprovinciales, que ya en sí mismo era un patrón que se consideraba de forma residual en la propia Constitución. De ello se deducía que existía un límite de capacidad que no alcanzaban las dos ciudades, a las que la propia Constitución había considerado una excepcionalidad. Así, se consideraba que algunas competencias e instituciones eran imposibles de ser descentralizadas en entes territoriales de tan pequeño tamaño. De manera que la propia realidad estaba determinando la desigualdad. Además, en segundo lugar, existían las prevenciones de quienes consideraban una desmesura atribuir potestades tan singulares, para las que se necesitaban medios desproporcionados en relación con la economía de escala necesaria para atender a una población relativamente exigua en comparación con la del resto de las regiones.

Lo que se logró entonces fue un consenso entre posiciones que se aproximaron al límite de lo que unos y otros podían asumir. Pero no fue

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

una decisión definitiva, sino que, por su propia naturaleza, se dejaba a la experiencia práctica y sería necesario observar cómo las dos ciudades con sus diferencias se adaptarían al modelo de descentralización autonómico y cómo esas diferencias se podrían compensar.

De manera que, tras aprobarse los Estatutos, se dejó a la improvisación lo que sucediera en la aplicación práctica de estas experiencias, de cuya observación se derivaría la adecuación de estas diferencias. En aquel entonces el esfuerzo de concertación parecía haber tocado fondo y, efectuados los traspasos de servicios y de medios, ni los gobiernos de ambas ciudades lo reclamaron ni desde el gobierno central se preocuparon.

No obstante, en la actualidad, algunas razones de homogeneización pueden ser invocadas también por las ciudades de Ceuta y Melilla, en la medida que se producen desigualdades y, además, desajustes en el funcionamiento del Estado, al existir determinadas materias que son ejercidas por diferentes Ministerios solo para los territorios de Ceuta y Melilla, estando descentralizado su ejercicio en el resto del Estado. Se producen, pues, aunque en grado más reducido, semejantes circunstancias a las que, junto con otras, motivaron los Acuerdos Autonómicos de 1992.

Así que pueden ser dos, también, las razones que justifiquen la ampliación de competencias: la necesidad de racionalizar el funcionamiento del Estado autonómico en relación con estos dos territorios y el interés especial y justificado que ambas ciudades podrían tener en asumir determinadas materias que, estando descentralizadas en el resto del Estado, no lo están en su caso.

Considero, pues, que en el momento presente existen razones para la revisión del funcionamiento autonómico de ambas Ciudades, pero las razones para hacerlo dependen del balance que se haga desde las propias instituciones autonómicas, pues son ellas las que tienen que justificar qué perjuicios produce en la práctica la desigualdad entre las Ciudades y el resto de las Comunidades Autónomas, y cuáles serían los beneficios generales para asumir la ampliación e igualarse.

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

En total, estamos hablando de un conjunto de competencias que fueron incluidas en el apartado 1º.1 de los Acuerdos Autonómicos de 1992, que forman un total de 32 materias: 13 como competencias exclusivas; 7 como de desarrollo legislativo y ejecución; y 11 como de ejecución; más la educación, que aparece singularizada en el texto.

No todas estas materias son de aplicación general al conjunto de las Comunidades Autónomas, ya que su ámbito ha de adecuarse a las peculiaridades geográficas, como el estar situadas en el litoral, lo cual determina la posibilidad de asumir competencias relacionadas con el mar, o algunas otras situaciones específicas, como podría ser la “pesca fluvial” para Ceuta y Melilla, territorios por donde no transcurren ríos.

En su momento se interpretó que con la ampliación del ámbito material de esas competencias, se había producido una equiparación sustancial entre todas las Comunidades Autónomas. Pero había entonces una excepción importante: no se consideraban extendidos los Acuerdos a la competencia de “asistencia sanitaria de la Seguridad Social”, en especial porque existían desequilibrios territoriales en las infraestructuras sanitarias cuya superación solo era posible a partir de una gestión centralizada del conjunto de los medios existentes. Lo cual se efectuó posteriormente, añadiendo la descentralización del título una vez que se produjo en la realidad la transformación y adecuación de las infraestructuras sanitarias a la nueva división territorial.

De esa relación de materias, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla, incorporaron las ocho que quedaron incluidas en el artículo 22 de cada uno de sus Estatuto, todas ellas pertenecientes a la relación de competencias de los Acuerdos Autonómicos, y cuya incorporación a los Estatutos de las Comunidades Autónomas se estaba haciendo al mismo tiempo que se negociaban los de Ceuta y Melilla. Por lo tanto, las dos ciudades tienen competencia sobre las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE, más otras ocho de las que se incorporaron en los Acuerdos Autonómicos de 1992.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Quedan, por tanto, una relación de materias no todas ellas de interés para Ceuta o para Melilla, pero, sí especialmente, por incluir algunas de las competencias más relevantes que hoy en día ejercen las Comunidades Autónomas. En concreto, las dos más grandes, que por su importancia cuantitativa y cualitativa, han sido las que más han determinado la gestión de las Comunidades: la educación y la asistencia sanitaria.

Junto a estas dos, algún interés especial podría suponer la incorporación de otras materias, como la “ordenación del sector pesquero”, las “normas adicionales de protección del medio ambiente”, la “ejecución de la legislación laboral”, las “ferias internacionales”, la gestión de las “prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social”, la “propiedad industrial”, las “asociaciones” o los “planes estatales de implantación o reestructuración de sectores económicos”, entre otras. Todas ellas son ejercidas por las Comunidades Autónomas, las que sumadas a las asumidas anteriormente por los Estatutos, forman un bloque de materias cuya administración no se realiza por el Estado en todo el territorio nacional, salvo para Ceuta y Melilla.

A todas estas materias, tanto las ya asumidas en los dos Estatutos como a las que han sido asumidas por las Comunidades Autónomas y siguen dependiendo del Estado exclusivamente para Ceuta y Melilla, hay que añadir para todas ellas la competencia legislativa de la que no disponen, pero de ello hablaremos en el apartado siguiente.

En cuanto a la menor asunción de competencias con respecto a las Comunidades Autónomas es conveniente, también, analizar la situación debido a lo atípica que resulta. En Ceuta y en Melilla, la gestión de las materias que en el resto del sistema autonómico se han descentralizado produce una dependencia diferente. De manera que el grupo de materias autonómicas más importantes se gestiona por la Delegación del Gobierno, sin participación directa de la Ciudad autónoma en su gestión o en el control de ellas.

El primer efecto que esta situación produce respecto a la desigualdad entre los ciudadanos de Ceuta y de Melilla con el resto de los ciudadanos españoles, es que las materias que la Delegación gestiona no están sometidas a ningún tipo de control por los ciudadanos ni de Ceuta ni de Melilla, mientras que, en el resto del Estado, esas mismas materias si están sometidas al control directo por los ciudadanos de cada región. De manera que, en el caso concreto que nos ocupa, la rendición de cuentas, si en algún caso la hacen, es ante la propia Administración central y las instituciones estatales, lejos ya de los ciudadanos a quienes los servicios que prestan están destinados.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales que persigue la descentralización es la cercanía a los ciudadanos sobre quienes deciden sobre sus servicios, haciendo más directa la responsabilidad y el control en el ejercicio de las competencias, queda este objetivo así anulado.

Por otra parte, estos objetivos que se le atribuyen a la descentralización territorial no excluyen la valoración de cuál de las dos administraciones los puede prestar mejor. De modo que pensemos en la organización, que se supone es lo que queda cuando los políticos se van, y donde lo cierto es que un elemento como la lejanía de quienes deciden sobre los servicios que se prestan suele producir lentitud, desconocimiento, rutina, desmotivación u otras muchas disfunciones, al no sentir sus gestores la presión inmediata de los efectos que se producen en quienes los reciben. Sobre todo cuando estos servicios, tal y como sucede en aquellos de los que hablamos, no solo se gobiernan desde lejos, sino aisladamente, al margen de cómo se presten esas mismas competencias en el resto del Estado.

Hubiera sido interesante que la prestación de estos servicios por los Ministerios en exclusiva para las dos ciudades se hubiese efectuado con intención de ejemplaridad, como un modelo de referencia, mostrando desde la gestión centralizada un liderazgo cuyos resultados destacasen claramente sobre los que se realizan descentralizadamente. Pero ni es el

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

caso ni siquiera esto ha sido objeto de consideración, ya que la experiencia demuestra que ha ocurrido todo lo contrario, es decir, que los servicios no descentralizados por el Estado están a la cola de los territorios donde los mismos servicios se gestionan por las Comunidades Autónomas, como puede comprobarse constantemente con la gestión de la educación, cuyos resultados a la vista están y dejan mucho que desear.

No existen garantías de que pudiesen gestionarse de manera más eficaz estas competencias si estuvieran descentralizadas, pero al menos, con diferencia, en ese supuesto existirían rendición de cuentas y mecanismos de control, pues las cuentas podrían rendirse en directo ante los afectados y la presión cercana sobre los prestadores de los servicios podría actuar de catalizador para contribuir a mejorarlos.

Reparen que no hablo de asumir estas dos grandes competencias de manera amplia y completa, porque considero que la economía de escala para prestar el conjunto de estos servicios no da para hacerlo. Pero eso no excluye buscar una forma de participación para gestionar los servicios, como pudiera ser la encomienda de gestión de determinadas actuaciones.

Además, en cuanto a la educación, considero que debe ser una participación especialmente distinguida, porque en ella se sustentan las esperanzas sobre el destino de una población tan multicultural como la de estas dos ciudades. La igualdad, la integración, el compartir valores semejantes, la convivencia, el esfuerzo colectivo, la garantía de la equidad de las oportunidades y tantas cosas más, penden de un sistema educativo particular, semejante al sistema común español, pero que ha de ser adaptado a las peculiaridades de las dos Ciudades. Es por tanto, una materia en la cual las dos Ciudades ni pueden ni deberían quedarse al margen, por lo que alguna forma de mayor intervención sería necesaria.

No es ajeno a esta trascendencia el que la materia educativa tenga para las dos Ciudades en sus Estatutos de Autonomía un artículo específico, el 23, donde se establece que: *“En el marco de la programación*

general de la enseñanza, la ciudad de (Ceuta o Melilla) propondrá a la Administración del Estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros, atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad (ceutí o melillense)”. Desconozco el uso que se ha realizado en cumplimiento de este precepto, pero es un artículo que indica a las claras la intención del legislador de dinamizar desde un principio una estrecha cooperación en la materia entre ambas Administraciones.

De manera que la amplitud del contenido de estas competencias, cuyas posibilidades trascienden la capacidad de ejercerlas con todo su alcance por unas pequeñas ciudades, y por tanto requiere de la solidaridad del resto del Estado, no justifica que se excluya de la participación en la gestión de las mismas a las instituciones autonómicas de ambas Ciudades.

13. La potestad legislativa

Durante los primeros 23 años de vigencia de los Estatutos para las ciudades de Ceuta y Melilla, la Asamblea de Ceuta, por ejemplo, solo había aprobado 56 Reglamentos, lo que se puede medir como un ritmo de producción de normas de la Ciudad de unos 2,4 reglamentos por año. Además, teniendo muchos de los reglamentos aprobados poco contenido normativo, no parece, precisamente, que la capacidad legislativa sea un problema para la ciudad. En Melilla, más o menos, la producción normativa era la misma.

De hecho, las Ciudades aún no han usado sus atribuciones para poner en marcha ninguna iniciativa legislativa, aunque, de hecho, también, se nota el retraso en las reclamaciones para rellenar lagunas tan necesarias de cubrir como, por ejemplo, la de una ley del suelo, que hace tiempo se viene reclamando por profesionales como el Colegio de Arquitectos o los empresarios, y aún está por aprobar.

Por otra parte, si bien los Parlamentos de las Comunidades Autónomas se organizaron en un principio como si fueran el Congreso de los Diputados, con los años y la experiencia han ido adaptándose a sus propias necesidades, y si en algunos casos el número y entidad de las leyes que se aprueban son apreciables, en otros no se utiliza a fondo su potestad legislativa. En todos los casos, las principales funciones parlamentarias

son las de elegir y sustituir al presidente del gobierno autonómico, controlar a los miembros del gobierno, nombrar a los miembros de las instituciones autonómicas y aprobar la ley anual de presupuestos. Todo eso lo hacen de igual forma, sin capacidad legislativa, las Asambleas de las Ciudades de Ceuta y de Melilla.

Conviene empezar recordando que los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla se refieren, en varias ocasiones, a la potestad reglamentaria, en unos casos desde la perspectiva de los órganos que son competentes para ejercerla y en otros en relación con las materias sobre las que esa competencia puede ejercerse.

En el primer supuesto, el Estatuto hace una referencia expresa a la potestad normativa de la Asamblea, tanto en términos generales como para dictar normas básicas de organización y funcionamiento de los servicios. (Art. 12.1. a y h.) En el segundo, se proyecta sobre el conjunto de materias que se atribuyen a la ciudad con mayor intensidad, aunque falte la potestad legislativa, y que son prácticamente las mismas que se han atribuido a todas las Comunidades Autónomas como competencias de carácter exclusivo.

En las materias relacionadas en el artículo 21.1 de los Estatutos de cada Ciudad, ésta puede ejercer la potestad reglamentaria en los términos que establezca la legislación general del Estado y, como dice el propio artículo 21.2 de ambos Estatutos, la competencia comprenderá la potestad de administración, inspección y sanción.

Además, está un segundo grupo de materias incluido en el artículo 22.1 sobre el que se atribuye también la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios, así como, también, las facultades de administración, inspección y sanción. Entre estas últimas está la gestión en materia de medio ambiente, comercio interior, defensa de los consumidores y usuarios, industria, protección civil, o publicidad y espectáculos.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

La diferencia entre ambos grupos reside en que mientras en el primero se atribuye la potestad con carácter general, en el segundo presupone la existencia de leyes estatales anteriores para poder desarrollarlas.

Por tanto, en materias que están ya reguladas por la ley estatal, las Ciudades pueden en ejercicio de su potestad reglamentaria desarrollar esa normativa. Y si no hay regulación de la materia en la legislación estatal, puede admitirse, que, aunque no exista esta regulación estatal, las Ciudades pueden, en ejercicio de las competencias normativas que les atribuyen sus Estatutos, dictar sus propios reglamentos con un límite que es el de las materias reservadas a la Ley. En resumen, esto quiere decir, que las Ciudades, sin necesidad de autorización expresa del legislador estatal, pueden dictar reglamentos para el desarrollo de esa legislación y también pueden dictar, en ausencia de legislación estatal, reglamentos autónomos o independientes con el límite de las materias reservadas a la Ley. En todo caso, pueden, además, dictar reglamentos o normas de organización de los servicios correspondientes a las materias atribuidas por los artículos 21 y 22 del Estatuto.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución, que establece que «las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante Cámara un máximo de cuatro miembros de la asamblea encargados de su defensa», en estos mismos términos, se ha reconocido en el artículo 13 de los dos Estatutos la facultad de iniciativa legislativa a las Asambleas de Ceuta y de Melilla. Con ello se le ha facultado para que en las materias de su competencia o en aquellas que les afecten directamente, aunque no lo sean, puedan presentar proyectos o proposiciones de ley.

Para ser una ciudad en la que vive una población de tamaño reducido, y que no debería tener un interés extraordinario por disponer de un ordenamiento jurídico exclusivo en un amplio número de materias, alejándose así de un ordenamiento más general, puede afirmarse que dispone de instrumentos que le permiten organizar y regular la vida

ciudadana con una autonomía que, por sí sola, puede resolver la fijación y consecución de objetivos que conviertan o transformen la vida de sus ciudadanos con solvencia y garantías.

Tiene, además, la capacidad, inédita hasta ahora, de reclamar, defender y dinamizar en las instituciones estatales, mediante la activación de iniciativas legislativas, la elaboración de leyes o la adecuación de las existentes a las necesidades específicas de la ciudad. Un conjunto de capacidades, en definitiva, que no puede ser minusvalorado, sino aprovechado al máximo a través de la experiencia hasta obtener la certeza de en qué y cómo requiere ser ampliado.

Si bien, a pesar de estas afirmaciones, la falta de competencia legislativa está generando un singular problema, algo que se produce al mismo tiempo y con independencia de que el dinamismo o la intensidad del autogobierno se esté desarrollando: que el Estado no actualiza la legislación en la que ya es solo competente para las ciudades de Ceuta y Melilla. Así pues, nos vamos encontrando, sin darnos mucha cuenta, todo hay que decirlo, con un problema de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico en todos esos ámbitos en los que el legislador estatal no puede legislar de forma general por ser competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Es obligación de las Ciudades saber en qué supuestos no puede ejercer su potestad normativa por no existir una legislación estatal en materias afectadas por la reserva legal, y en qué otros pueden ejercer en esas materias su potestad normativa apurando al máximo las posibilidades de despliegue de la misma. En todo caso, debe contemplar que podrá ejercer también la iniciativa legislativa para que el legislador estatal se mueva.

Por otra parte debe reconocerse que en esta cuestión de poder elaborar y aprobar leyes propias por cada una de las ciudades, interviene de manera importante para su asunción, no solo la capacidad que las ciudades tienen para formar equipos de elaboración de disposiciones y órganos que las informen y les asesoren en la primorosa función de legislar, sino especialmente en el impacto que esta legislación tendría

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

sobre un pequeño núcleo de población que debería adaptarse a un peculiar y específico ordenamiento, distinto a los del resto de los españoles. Todo ello teniendo en cuenta, además, que su situación fronteriza podría interferir con las propias competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

De modo que, en principio, la potestad legislativa en relación con la exclusiva población de un mediano municipio parece desproporcionada, en la medida que una regular producción legislativa originaría ordenamientos jurídicos limitados a un pequeño conjunto de ciudadanos. Su apreciación estuvo motivada por esta particularidad que, a su vez, resultaba cuestionada por los escasos medios de los que dispondrían unas pequeñas Asambleas, cuyos recursos estaban dimensionados en función de la prestación de unos servicios locales ligados al tamaño de su población.

No obstante, estas son cuestiones que deberían haberse resuelto mediante un fluido diálogo con el Estado, buscando interlocutores que atendieran los problemas que se suscitasen, de forma que su canalización se organizase a través de una cooperación formal y efectiva.

Teniendo en cuenta que dentro del sistema autonómico las dos ciudades tienen una dependencia especial del Estado, al no ser entes intermedios ni Comunidades Autónomas, la relación entre ambas Administraciones, en orden a cooperar en la irrenunciable competencia que el Estado tiene para ejercer su potestad legislativa sobre las materias asumidas por las Ciudades, así como en la valoración de la necesidad y oportunidad que estas estimen, una vía de cooperación organizada sería un elemento válido y conveniente para resolver los problemas que en la necesidad de aprobar algunas leyes se vayan suscitando.

Es probable que, con el paso del tiempo, las ciudades necesitan abordar políticas que requieran modificaciones legales. Sería entonces necesario que se alcanzaran acuerdos de cooperación en los que figurasen los procedimientos y plazos para adoptar las correspondientes leyes. La

lealtad institucional obliga al Estado a ejercer las competencias que se ha reservado y la fluidez de los acuerdos debería resultar legitimada.

La práctica política que hasta el momento se ha venido experimentando no parece haber requerido la elaboración de proyectos legislativos, salvo en el caso de una ley del suelo que habiéndose solicitado está al parecer en fase de elaboración del proyecto.

También es probable, por otra parte, que una mayor intensidad en la aprobación de políticas públicas relativas a las materias autonómicas desarrolle unas prácticas que, hasta el momento, no han sido desarrolladas. En todo caso, la construcción de estos procesos suelen responder a una lógica que se mueve de abajo hacia arriba, y en la medida en la que se intensifique la actividad normativa de las Asambleas se irán adoptando unas prácticas cuya experiencia de respuesta a las necesidades que se produzcan.

14. La garantía constitucional de la autonomía

La Constitución española reconoce y garantiza, en su artículo 2, «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la nación española) y la solidaridad entre todas ellas». Como en la mayoría de las Constituciones federales o de los Estados compuestos, el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía que sus partes integrantes tienen, les proporciona a todas ellas una seguridad jurídica fundamental, que opera de dos formas: por una lado, debido a que su reforma constitucional es muy difícil que sea abordada por una mayoría parlamentaria coyuntural, se requiere una mayoría muy amplia y procedimientos complejos, que la protegen; y por otro, porque el Tribunal Constitucional declarará nula cualquier ley que sea contraria al sistema autonómico o menoscabe los poderes reconocidos por su Estatuto a cada uno de sus entes.

Hemos visto en capítulos anteriores que la diferencia principal entre las Comunidades Autónomas y la autonomía de las ciudades de Ceuta y de Melilla no solo reside en que estas no asumen la competencia legislativa para el desarrollo de las materias que el Estatuto les atribuye. A ello hay que añadir una segunda diferencia, también importante, que

es la de no serle reconocida la condición de ser Comunidad Autónoma legitimada para promover procesos de inconstitucionalidad en defensa de su autonomía, lo cual la excluye de la segunda de las formas mediante las que opera la garantía del derecho a la autonomía reconocida en el artículo 2 CE.

Ambas limitaciones fueron producto de la preocupación de un Estado que recelaba de atribuir un poder desmesurado para unas poblaciones tan reducidas y con el que, además, se podrían causar efectos que repercutieran en un contexto internacional, muy distinto a lo que pasaría si esa población se encontrase en un territorio menos fronterizo, por ejemplo, a Murcia o a Cantabria.

Son cuestiones de tal importancia que la experiencia adquirida en estos años de vigencia de los Estatutos es imprescindible para analizar hasta qué punto su carencia condiciona el ejercicio de la autonomía.

Esa experiencia la tenemos en algunos casos de manera determinante y en otros apenas se han producido controversias. Es a partir de sus consecuencias y de las posiciones que se han defendido como debemos plantear la forma de abordar los problemas. Así, en relación con la privación de potestad legislativa y con la garantía constitucional de la autonomía se han producido experiencias en torno a casos muy concretos, que son muy significativas: por ejemplo, en la primera limitación, la falta y el retraso en aprobar una Ley del suelo y del urbanismo ha provocado en las dos ciudades situaciones que paralizan la actividad económica y las probabilidades de planificar el futuro crecimiento de las ciudades; y en la segunda, el conflicto suscitado en torno al libre nombramiento de los consejeros por los presidentes de las ciudades, donde se han ido agotando las vías jurisdiccionales sin conseguir que unos supuestos expresamente previstos por el legislador fuesen reconocidos.

Casos como estos aportan la identificación y calibre de los efectos que producen estas carencias, de modo que a partir de su análisis y consideración deben partir el estudio y las posibles soluciones para paliar las

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

consecuencias de ellas. Por lo que es de suponer que en las instituciones de ambas Ciudades se estén evaluando vías para corregir o para reclamar las oportunas soluciones.

Así, que en relación con la garantía constitucional de la autonomía de Ceuta y de Melilla, hay asuntos controvertidos que han ido mostrando su ausencia y, por consiguiente, la necesidad de reclamar esa garantía que constitucionalmente, al disponer de Estatutos de Autonomía, les corresponde.

El primer asunto que se suscitó, fue en los primeros años de autonomía pero sus efectos aún se perciben, pues han supuesto el retraso en la aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) hasta el momento en que este libro se escribe. Es un asunto de dudosa interpretación, pero que se desarrolló raudamente con unos efectos políticos determinantes. Pero, con el transcurso del tiempo, es posible medir su improvisada interpretación constitucional.

La modificación efectuada en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, por el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, fue el detonante de esta experiencia. Dicha reforma legislativa, impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Ciudad de Ceuta, permitía al Estado tanto asumir la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana que elaborasen esta y Melilla, así como de sus revisiones o modificaciones; y además, aportar su informe preceptivo y vinculante con anterioridad a la aprobación de los Planes Parciales, y de sus modificaciones o revisiones. En consecuencia, era una medida que afectaba rotundamente a las posibilidades de ejercicio de la competencia que, en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», poseen ambas Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Era evidente que con esta disposición la actuación estatal trataba de frenar las actividades del partido populista, el GIL, que estaba llevando a cabo en algunos Ayuntamientos una actividad depredadora en materia de

urbanismo. Fue precisamente este partido, desde el gobierno que mantenía en Ceuta, quién llevó a cabo la interposición de los correspondientes recursos ante el Tribunal Constitucional (agosto del año 2000).

La primera consecuencia fue que el Tribunal Constitucional insistió en reputar a Ceuta y Melilla, a efectos tanto sustantivos como procesales, como meros entes locales (AATC 320/1995, 10/1996 202/2000 y STC240/2006), no reparando en la distinta naturaleza, ya local, ya autonómica, de las competencias de que son titulares ambas Ciudades.

Estos autos y sentencia, esta última acompañada de un voto particular, y los artículos que en relación con ellas se han escrito, suponen un buen aporte doctrinal que pone en evidencia, por un lado, la posición cicatera y poco acorde con la jurisprudencia constitucional que se había producida hasta entonces, tendente a fomentar la simetría, y por otro, la crítica y la discrepancia que declaran contraria a esos planteamientos y reclaman un tratamiento justo para la naturaleza autonómica de Ceuta y Melilla.

«La sentencia mayoritaria, dice el voto particular de la STC 240/2006,¹³ desarrolla hasta sus últimas consecuencias el encuadramiento de Ceuta como ente municipal, negando que Ceuta sea Comunidad Autónoma. Es obvio que Ceuta es un ente municipal pero esa calificación en modo alguno puede servir para excluir que Ceuta sea también una Comunidad Autónoma, a semejanza de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla son Comunidades Autónomas unimunicipales, en las que su aparato institucional es, a la vez, municipal y autonómico. Todo ello porque el municipio es ente local necesario en todo nuestro territorio nacional (que no admite la posibilidad del art. 141.2 CE, para la provincia)»; o bien «el fallo de la sentencia de la mayoría en este caso concreto hace temer que la lógica de este nuevo tipo de procesos constitucionales sea insuficiente para garantizar la autonomía de aquellos

13. Voto particular que formula el Magistrado Rodríguez-Zapata a la STC 240/2006, el Magistrado García- Calvo.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

entes como Ceuta y Melilla que, trascendiendo su dimensión municipal, han visto reconocidas, en las leyes orgánicas que han aprobado sus Estatutos de Autonomía, ámbitos competenciales muy amplios en materias genuinamente autonómicas»; o bien, «esa sentencia enfoca desde una perspectiva esencialmente municipal la competencia de aprobar definitivamente los planes de urbanismo que, sin embargo, es exquisitamente autonómica para el caso de Ceuta. Llega de esta forma a la conclusión de que una ley ordinaria del Estado puede entrar —no se razona con qué límites— a comprimir o recortar las atribuciones de competencia de un Estatuto de Autonomía aprobado por ley orgánica, cual es el caso del de Ceuta». Son párrafos que entre otros muchos pueden destacarse en la crítica a la STC que plantea el voto particular.

Como cabría destacar, también, otras críticas doctrinales al fallo de esta STC, que, en definitiva, ha producido el efecto de dejar sin la cobertura necesaria desde la perspectiva de nuestra jurisdicción constitucional, las competencias estatutarias autonómicas que posee Ceuta. Entre estas críticas elijo la siguiente¹⁴: «El Tribunal Constitucional viene así a determinar, con carácter general, que es esta (el conflicto en defensa de la autonomía local) la única vía a través de la cual las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla pueden acceder directamente a la jurisdicción constitucional, en defensa, frente a leyes, de su autonomía garantizada, tanto por la Constitución, como por sus respectivos Estatutos. Dicho entendimiento devalúa la posición que ocupan las Ciudades Autónomas en la organización territorial del Estado, la cual deriva de su Estatuto, afectando negativamente al funcionamiento, equilibrado y armónico, del Estado autonómico, necesitado de una interpretación integradora, “tendente a la simetría”, de los principales rasgos diferenciadores que asisten a los entes territoriales que lo componen, en aras de así propiciar un desarrollo más cohesivo del mismo». Y continúa: «más razonable sería

14. J.M. Porras Ramírez. *Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (comentario a la sentencia 240/2006, de 20 de julio)* Revista de Derecho Político n° 68. 2004.

articular su defensa directa frente a la acción del legislador realizando una interpretación extensiva del art. 32.2 LOTC, en orden a facultar a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de tales Ciudades Autónomas para que puedan plantear, si así lo acuerdan, un recurso de inconstitucionalidad contra la norma legal en cuestión. Con ello no se pretende sino normalizar las posibilidades de acceso de Ceuta y Melilla al Tribunal Constitucional, en tanto que entes territoriales integrados, a través de sus Estatutos de Autonomía, en la estructura compuesta del Estado».

Algo semejante sucede con el asunto relativo a la libre designación de los Consejeros de las dos Ciudades. Ya en el capítulo 8, sobre *La identificación de funciones – locales y autonómicas – en relación con el proceso de organización*, se ha comentado el conjunto de sentencias sobrevenidas sobre este asunto. Invocando que la jurisprudencia ha reiterado que Ceuta y Melilla no constituyen unas Comunidades Autónomas, se les atribuyó una naturaleza exclusiva de entidad local. Desde el año 2015 hasta el 2019 se había producido una cadena de litigios y de impugnaciones, que terminó determinándose por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia número 1536/2019, de 6 de noviembre.

Deduca la Sentencia que en Ceuta y Melilla “*la sola atribución estatutaria a sus Presidentes de la facultad de nombrar libremente a los miembros de su Consejo de Gobierno no basta*”¹⁵, pues señala que la diferencia con las Comunidades Autónomas no solo es de naturaleza competencial, sino también “*estructural*, puesto que “*Las Comunidades Autónomas son entes territoriales intermedios, de carácter pluriprovincial o, en todo caso, plurimunicipal. En cambio, las Ciudades Autónomas son entes territoriales inmediatos, de carácter único*”. De esta interpretación deduce la Sentencia que el gobierno de las Comunidades Autónomas es intermedio, no inmediato y complejo, ya que comprende provincias en unos casos y, siempre, una pluralidad de municipios.

15. Sentencia 1536/2019, de 6 de noviembre. FJ. B2, pág.9.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

Se olvida esta sentencia de forma discutible, que el artículo 144 b) exceptuó a los territorios que no estaban integrados en la organización provincial, único caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, para poder ser dotados de un Estatuto de Autonomía y, como tales ciudades con Estatuto de Autonomía, ocupar los espacios de poder intermedio en los que se distribuyen las competencias entre el Estado y los 19 entes autonómicos. Toda esta discutible interpretación debería haber sido elevada al Tribunal Constitucional, pues si un órgano jurisdiccional considera, como señala la Constitución, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, debería plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional. Con mucha más obligación, cuando el revés judicial se produce contra lo dispuesto en unos Estatutos de Autonomía, aprobados por sendas Leyes Orgánicas.

Una de las consecuencias más importante de esta Sentencia del Tribunal Supremo ha sido la aplicación de su doctrina jurisprudencial por las instancias inferiores, las cuales han resuelto los recursos contra los nombramientos de cargos no electos, declarando la ilegalidad e inconstitucionalidad de los nombramientos de estos.

La falta de garantía constitucional configura a Ceuta y Melilla como ciudades con Estatuto de Autonomía es la mayor diferencia jurídico constitucional respecto de las Comunidades Autónomas, que las convierte en “*los entes más asimétricos de todo el estado autonómico, pues las diferencias con los Comunidades Autónomas son ontológicas, no cuantitativas*”.¹⁶ Por ello, la distinción más cualitativa radica en la inexistencia de garantía formal de la autonomía política que ejercen.

Este revés judicial de tanta importancia parece que llevó a sugerir al Presidente de Melilla el barajar la conversión de esta ciudad en Comuni-

16. José Antonio Montilla Marcos. *La asimetría de las ciudades autónomas*. Revista española de derecho constitucional. Núm. 57. Año 1999. Págs. 65-86.

dad Autónoma, lo que no apoyó el gobierno ceutí,¹⁷ y al final ha quedado como un impacto absorbido por el sistema sin mayores reacciones. Lo cual, en este caso, no parece lo más adecuado. Es de tal importancia que nos encontramos ante un derecho reconocido en el artículo 2 CE para las nacionalidades y regiones, al que la extensión propiciada por el otorgamiento de unos Estatutos de Autonomía previstos en el artículo 144 b) CE debería, por analogía, ser reconocido también. Ser una entidad autónoma del Capítulo III del Título VIII de la Constitución sin el derecho y la garantía establecidos en el artículo 2 CE, parece, en sí mismo una discriminación, lo cual no es comparable a la consideración de otras diferencias que, por sí solas, podrían incluso considerarse justificadas.

Recapitulemos. Aludiendo a estos ejemplos he querido poner de manifiesto, por un lado, que no debe quedar al criterio discrecional del legislador estatal la definición del alcance del autogobierno de que gozan las Ciudades Autónomas sobre las materias de su competencia, el cual, a tenor de lo dispuesto en sus Estatutos, implica, en cualquier caso, el necesario señalamiento de un contenido mínimo que se sustraiga a la libertad de disposición estatal; y por otro, que la garantía constitucional de la autonomía de Ceuta debe ser articulada.

Mi criterio es, en ambos casos, que estas dos cuestiones deben ser interpretadas constitucionalmente, que existe doctrina y valores jurídicos y políticos que lo avalan. Indicando, no obstante, que es en base a la experiencia adquirida por los políticos en el ejercicio de la autonomía como estas cuestiones han de ser reconducidas.

De manera que el esfuerzo para articular y reclamar su defensa les corresponde a los responsables políticos de las ciudades; son ellos quienes deben disponer de los análisis y las pruebas necesarias para defender su autonomía. Incluso para plantear la reforma estatutaria si la carencia de esta garantía en sus Estatutos propician su indefensión.

17. Informe sobre Comunidades Autónomas 2019. Observatorio de Derecho Público. Juan José Ruiz Ruiz. *Ceuta y Melilla*. Pág. 325

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

La específica situación jurídico constitucional en el Estado autonómico de Ceuta y Melilla, a pesar de su limitada extensión, que puede influir en un menor nivel competencial o en un menor grado de autonomía, no justifica esta diferencia jurídico constitucional de excluir a sus Estatutos de Autonomía del reconocimiento de su derecho a autonomía. En este sentido puede observarse que una tal diferencia parece una injustificada discriminación y, como tal, habría de subsanarse.

15. Consideraciones finales

Planteados en el texto los problemas y algunas propuestas de revisión sobre el autogobierno de las ciudades de Melilla y Ceuta, procede efectuar en este apartado algunas consideraciones finales a modo de conclusión.

Como ya he señalado, el elemento fundamental que estructura el Estado autonómico es el Estatuto de Autonomía. En nuestra organización territorial del Estado hay diecinueve Estatutos de Autonomía aprobados y vigentes: los diecisiete de las Comunidades Autónomas y los dos de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Todos ellos tienen la condición de ser las normas institucionales básicas de cada uno de estos entes, y en todos ellos, incluidos Ceuta y Melilla, la instauración del autogobierno se ha realizado a través de cada uno de sus Estatutos de Autonomía, aprobados mediante Ley Orgánica, con una sistemática y un procedimiento de reforma equiparable en todos ellos. Se comparten, pues, en todos los Estatutos, una serie de elementos característicos entre las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades, aunque también existen algunas diferencias sustanciales para estas últimas, que son singulares y plantean la cuestión de si poseen una naturaleza jurídica distinta.

Entra todas las diferencias, la esencial entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas y los de las Ciudades autónomas es que, en

estas últimas, el régimen autonómico pivota sobre los Municipios, los cuales preservan todas las potestades y prerrogativas propias de los ayuntamientos, al igual que en todo el territorio nacional, siendo estos el ente institucional básico que aplica en exclusiva la legislación estatal reguladora de la Administración Local. De forma que, mientras en las Comunidades Autónomas, integradas cada una de ellas por numerosos Municipios, estos permanecen como entes territoriales separados de las instituciones autonómicas, cada uno de ellos con su propia autonomía, en el caso de Melilla y de Ceuta, a cada uno de estos municipios se les ha dotado, a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía, de una serie amplia de los elementos organizativos y competenciales, así como de sus respectivos mecanismos de financiación, característicos y propios de las Comunidades Autónomas.

Se crea así una figura singular que trata de aunar de forma simplificadora, aunque compleja, a los dos entes territoriales existentes -el local y el autonómico-, los cuales han de convivir en estos pequeños territorios, permitiendo que ambos niveles de autogobierno se integren, coordinando sus recursos, en lugar de verse expuestos a competir entre ellos. Una medida tan especial y diferente con respecto al resto del Estado, que debe ser respaldada por contundentes razones. De modo que ello se justifica porque, en los territorios de las Comunidades Autónomas, estas se organizan para ser gobernadas como entes compuestos por un número elevado de municipios, siendo al mismo tiempo, también, entes uniprovinciales o multiprovinciales, todos ellos con diferentes intereses que deben ser agregados, mientras que en los territorios de Ceuta y de Melilla, al ser esencialmente unimunicipales, no existen en ellos intereses territoriales que agregar, ni otros entes intermedios sobre los que se tenga que gobernar. De manera que la Constitución de 1978, teniendo en cuenta esta exclusiva singularidad, estableció la posibilidad de que las dos ciudades, que no son ni nacionalidades ni regiones, ni siquiera entes provinciales, o que no hayan podido integrarse, por su situación, a otros entes territoriales superiores, pudieran dotarse de sendos Estatutos de Autonomía con los que asumir en su ámbito el poder autonómico, y

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

aplicarlo de forma exclusiva a su exclusivo territorio, tratando de esta forma especial lo que en la realidad es especial.

No fue ni es una opción improvisada, sino una opción constitucional que estaba prevista y sustentada en diversas razones de carácter preferentemente político, dotando de forma singular y no desproporcionada a estos dos territorios tan singulares, aunque con esta opción se condicionaba dentro del sistema autonómico su especial naturaleza jurídica. No obstante este condicionamiento, nada parece que impida el que esta opción pueda ser revisada y mejorada. De manera que, a partir de unas experiencias tan exclusivas, puede analizarse si se requiere una mejor adecuación al sistema general, revisando e incorporando otros elementos propios de las Comunidades Autónomas que perfeccionarían y permitirían aportar una mayor eficacia a su naturaleza jurídica.

En los aspectos prácticos de su funcionamiento, lo primero que puede destacarse sobre el desarrollo y la aplicación de estos Estatutos es que, a pesar de que en ambas ciudades hubo una cierta frustración por no haberse aprobado su constitución en Comunidades Autónomas, el transcurso del tiempo hizo evidente que los Estatutos no producían los efectos negativos que antes de su aprobación se le habían atribuido. Transcurrido el tiempo y serenados los ánimos, las Ciudades fueron comprobando los beneficios que los Estatutos les proporcionaban y, durante ese tiempo, Ceuta y Melilla dispusieron de un periodo de estabilidad que permitió mejorar sus condiciones de vida y contribuir a su modernización. Sin embargo, las crisis que han sobrevenido en estos últimos años han hecho evidentes la escasez o, incluso, la ausencia de planes y de políticas públicas autonómicas que podrían haber establecido, aplicando los títulos competenciales que ostentan, y que, de haberlos sido, algo habrían aportado para contrarrestarlas. De forma que esta ausencia pone de manifiesto un escaso uso del poder autonómico, lo cual requiere examinar las causas de la inactividad.

De manera que estas evidencias pusieron de manifiesto que en ambas ciudades, con su doble condición, de ser a la vez municipales y

autonómicas, sus actividades se habían desarrollado primordialmente en el ámbito de los servicios municipales, dedicándole pocos esfuerzos a políticas de más largo alcance que desarrollaran las competencias autonómicas que en sus Estatutos detentaban. Si bien, por otra parte, además se hizo patente que el Estado tampoco les había dedicado desde sus propias responsabilidades competenciales la atención que ellas necesitaban.

A salvo esta cuestión especial, que en todo caso requiere un esfuerzo extraordinario por todas las instituciones, las reflexiones que en este libro se consideran no son coyunturales, sino necesarias y útiles para asumir y evaluar, en todo caso, el sistema de autogobierno con el que las dos ciudades fueron dotadas. Un examen que vale tanto para considerar la adecuación de Ceuta y Melilla a la organización y funcionamiento del Estado autonómico, como para distinguir sus fortalezas y carencias en cualquier tipo de coyuntura.

Sin entrar en el debate de ser o no ser Comunidades Autónomas, la única salida viable por el momento, a mi juicio, consiste en evaluar los efectos de sus disfunciones y buscar soluciones para atenuarlas. Es decir, revisar y añadir elementos complementarios a sus Estatutos de Autonomía, incluidas reformas puntuales, para hacer eficaz este modelo de autogobierno. Para ello parece imprescindible que se asuman reformas que den solución a las cuestiones principales:

- Garantizar constitucionalmente la autonomía de las dos ciudades: Es de gran importancia esta cuestión porque nos encontramos ante un derecho reconocido en el artículo 2 de la Constitución para las nacionalidades y regiones, al que la extensión que propicia el otorgamiento de los Estatutos de Autonomía previstos en el artículo 144 b) CE debería, por analogía, que fuese reconocido el mismo derecho también para Melilla y Ceuta. Una tal diferencia, que no es comparable a la consideración que podrían tener otras diferencias, parece una injustificada discriminación y, como tal, habría de subsanarse.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

- Desarrollar el modelo de Ciudades con Estatuto de Autonomía; un modelo que ha permanecido durante bastante tiempo sustentado en sus aspectos municipales, propiciando una imagen, y sus consecuentes interpretaciones, de no contener unas verdaderas instituciones autonómicas, quedando algo lastrado en esta faceta. Sin embargo, la autonomía de las dos Ciudades dispone de un amplio abanico de competencias, aunque no sean plenas. Con ellas se pueden mejorar la vida de sus ciudadanos y potenciar las posibilidades de sus territorios para lograr un futuro mejor. Es preciso que en las Ciudades autónomas subsista lo esencial del régimen local y se añada, sume y superponga, una verdadera “autonomía” derivada de sus Estatutos. Las dos Ciudades deben buscar una “organización propia y específica” basada en las capacidades que los Estatutos ofrecen y, entre las posibles, la opción que parece más efectiva para desarrollar el modelo es la que ponga en práctica un verdadero régimen autonómico, integrando en este marco los elementos propios del régimen local. Con 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.
- Clarificar el doble sistema de ejecución de servicios municipales y el de desarrollo de las políticas públicas autonómicas, identificándolos; mientras el carácter del gobierno y la administración local es esencialmente ejecutivo, como prestador de servicios esenciales para el funcionamiento de las ciudades, las competencias autonómicas se desarrollan primordialmente mediante la aprobación de políticas públicas, que son fundamentalmente intencionales.

Para explicitar esta diferencia, las políticas públicas se elaboran y aprueban mediante un conjunto ordenado de decisiones sectoriales que responden a una serie de objetivos previamente seleccionados por las instancias públicas. No pueden ser exclusivamente

cortoplacistas, pues su fin es asegurar que permanentemente se produzca la cohesión de sociedades complejas. Para hacernos una idea concreta, las políticas públicas requieren de la aprobación de reglamentos y de programas y planes de ejecución, de cuya aplicación han de ser medidos y cuantificados los resultados, para comprobar su grado de eficacia. Definidos claramente, pondrán de manifiesto cual es la fuente que da origen a su actividad, distinguiendo los que derivan de su faceta municipal tanto como los que derivan de la autonómica; con ello se aportaría una imagen más real sobre su doble naturaleza.

- Existe un amplio campo de organización que permite adecuar y perfeccionar 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 cada Ciudad, 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 estas ciudades rige una forma de gobierno presidencialista, pero ello viene expresamente sesgado por la forma característica del 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, el órgano más característico de gobierno como Ayuntamientos es el Pleno, que tiene a la vez un doble carácter deliberante y decisorio. 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.

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

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.

Teniendo en cuenta que los Estatutos atribuyen competencias autonómicas que rebasan el marco de la Administración Local y son más numerosas y complejas que las locales, la elaboración de sus políticas no debería 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.

- Aparte de otras propuestas, dos son las fórmulas que se preconizan como necesarias para reforzar las instituciones de gobierno: La primera, se refiere a 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, y 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. Y la segunda, es la necesidad de devolver la eficacia del precepto estatutario que dispone el libre nombramiento de los consejeros por el presidente. 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, para cuya gestión requieren personal cualificado que se dedique a ellas sin tener que desempeñar, además, el cargo de diputado.
- Integrar mejor la cooperación con el Estado para resolver adecuadamente las necesidades que provocan la exclusión de la potestad legislativa en materias que solo afectan a las dos ciudades. Siendo una necesidad que solo atañe en el sistema autonómico a las dos

ciudades, la integración debería efectuarse con la participación de ambas, de forma que, por economía legislativa, las necesidades se resolvieran conjuntamente. Se trata de institucionalizar una vía donde se desempeñen las funciones de cooperación de forma más efectiva de lo que hasta ahora se ha hecho. Formalizar esta vía de cooperación parece la mejor forma de resolver un asunto que irá, presumiblemente, aumentando en el futuro.

- En cuanto a la menor asunción de competencias con respecto a las Comunidades Autónomas es conveniente, también, analizar la situación debido a lo atípica que resulta, en la medida que existe un bloque de materias que son competencia de todas las Comunidades Autónomas y el Estado solo las detenta para ejercerlas en Ceuta y Melilla. En algunas de ellas se podría acceder de diferentes maneras a su asunción competencial o a su gestión por las ciudades, pues las circunstancias pueden considerarse poco funcionales, dado que su ejercicio por el Estado solo lo es para estas dos ciudades.
- Pueden ser dos, también, las razones que justifiquen una posible ampliación de competencias: la necesidad de racionalizar y homogeneizar el funcionamiento del Estado autonómico en relación con estos dos territorios y el interés especial que ambas ciudades podrían tener en asumir determinadas materias que, estando descentralizadas en el resto del Estado, no lo están en su caso.
- En todo caso nos encontramos con una situación que realmente es atípica respecto al conjunto de España, y que se concreta de especial forma en la gestión de dos servicios esenciales: la educación y la asistencia sanitaria. Una atipicidad que no solo se manifiesta en que los representantes políticos y los ciudadanos de ambas ciudades no participen en las decisiones políticas que se toman en esas materias que tanto les conciernen, por no existir cauces institucionalizados para ello, lo cual ya sería una carencia que no se da en el resto de España. Sino que, además, en la mayoría de esos ámbitos

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

materiales no existen políticas generales del gobierno nacional ni competencias ejecutivas que ejercer en el resto del Estado, por lo que únicamente podría estar justificado que su reserva al Estado se justificase como una gestión experimental en estas materias, en especial de la educación y la asistencia sanitaria, proponiendo un modelo de gestión de calidad, que sirviera de referente a las Comunidades Autónomas y todos pudieran con él compararse. Pero no siendo así, como ha podido comprobarse por el mayor fracaso escolar en las dos ciudades o por la escasa coordinación sanitaria en relación con el COVID, es justo preguntarse para qué se mantienen situaciones de gestión centralizada en los dos pequeños territorios de Ceuta y Melilla.

Además, en Ceuta y en Melilla, la gestión de las materias que en el resto del sistema autonómico se han descentralizado, produce una dependencia política y administrativamente diferente a la del resto de España. De manera que el grupo de materias autonómicas más importante se gestiona por la Delegación del Gobierno, sin participación directa de la Ciudad autónoma o de los ciudadanos de ambas ciudades en su gestión o en el control de ellas.

El primer efecto que esta situación produce respecto a la desigualdad entre los ciudadanos de Ceuta y de Melilla con el resto de los ciudadanos españoles, es que las materias que el Estado gestiona en exclusiva no están sometidas a ningún tipo de control por los ciudadanos ni de Ceuta ni de Melilla, mientras que, en el resto del Estado, esas mismas materias si están sometidas al control directo por los ciudadanos de cada región. De manera que, en el caso concreto que nos ocupa, la rendición de cuentas, si en algún caso la hacen, es ante la propia Administración central y las instituciones estatales, lejos ya de los ciudadanos a quienes los servicios que prestan están destinados.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales que persigue la descentralización es la cercanía a los ciudadanos respecto

por quienes deciden sobre sus servicios, haciendo más directa la responsabilidad y el control en el ejercicio de las competencias, queda en estas materias anulado.

- Las disfunciones en este caso están muy agudizadas en relación con la competencia en materia educativa, donde no solo los efectos de la actuación centralizada por el Estado están provocando una mala calidad de los resultados en la gestión de la enseñanza, sino porque, además, existe una falta de adecuación en la aplicación del sistema educativo en las dos ciudades en relación con los problemas de integración de la numerosa comunidad musulmana. Hay que estar muy apegados al terreno para poder encausarlo, y fue por ello por lo que los propios Estatutos de Autonomía de ambas Ciudades incluyeron un artículo específico, el 23, donde se establece que “En el marco de la programación general de la enseñanza, la ciudad de (Ceuta y Melilla) ... propondrá a la Administración del estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros, atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad (ceutí o melillense)”.

Al menos, una Comisión permanente para analizar y medir los efectos de estas necesidades, habría sido lo pertinente. Por supuesto, haciendo públicos estos compromisos para la buena información de la ciudadanía, a quienes les afecta de manera principalísima.

- 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 colaboración del Estado por la parte compartida. Es inevitable que lo hagan, pues en esas materias el Estado solo puede ser reclamado por ellas, y es a ellas solo a quien corresponde reclamar.
- Por último, es útil en estos momentos realizar una reflexión general sobre el funcionamiento de ambas ciudades, cuando ya se debe

EL LARGO CAMINO HACIA LA AUTÓNOMÍA

tener una experiencia suficiente sobre las ventajas e inconvenientes que los Estatutos de Autonomía les han aportado. Distinguir cómo se han aprovechado los instrumentos de gobierno y administración, y su utilidad para proporcionar a sus ciudadanos una vida mejor. Se trata, ni más ni menos, de intentar que esta faceta singular de nuestra organización territorial funcione bien y lo mejor posible.

