

Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?

Dra. Paloma Requejo Rodríguez
Prof. Asociada Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo

Sumario: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. ANTECEDENTES. III. CONTENIDO ESTATUTARIO. IV. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA EN RELACIÓN CON LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO NORMAS INSTITUCIONALES BÁSICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La aprobación de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla¹ puso el punto final a un azaroso camino en busca del consenso. El deseo de llevar por fin a término unas negociaciones, tantas veces frustradas, puede explicar el contenido y la cuando menos singular naturaleza de estas normas. Pero lo que quizás sea justificable desde una perspectiva política, no deja de resultar jurídicamente incomprensible, si se atiende a la regulación de la organización territorial del Estado que ofrece la Constitución.

Las referencias constitucionales a Ceuta y Melilla se circunscriben a dos aspectos: su representación parlamentaria y su acceso a la autonomía. Respecto de la primera, sólo señalar que, prescindiendo de cualquier proporcionalidad con su número de habitantes, los arts. 68 y 69 atribuyen a la población de cada ciudad la elección de un diputado y dos senadores. Si atendemos a los parlamentarios que se asignan al resto de circunscripciones, esta medida genera una sobrerrepresentación que beneficia a Ceuta y Melilla de manera inequívoca. Idéntica generosidad encontramos a la hora de regular su constitución en Comunidades Autónomas, pues es el único supuesto en que se permite que unas ciudades, que no son las nacionalidades y regiones a las que el art. 2 CE se refiere, puedan disfrutar de un régimen de autonomía política.

¹ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE n.º 62, 14 de marzo de 1995).

El art. 2 CE configura el acceso a la autonomía como un derecho, cuya titularidad sólo pertenece a las nacionalidades y regiones. De esta naturaleza jurídica se deriva la libertad en su ejercicio; de ahí que corresponda a los territorios la activación del proceso autonómico y, además, se les dé la oportunidad de seleccionar inicialmente las competencias que quieran asumir. Si es cierto que ésta es la vía «natural» de acceso a la autonomía, dado el principio dispositivo del que se parte, la Constitución ha introducido, como complemento del art. 2, un art. 144, en el que por motivos de interés nacional se va a permitir que ciertos territorios, ajenos a las nacionalidades y regiones, se puedan convertir en Comunidades Autónomas, sin que se les atribuya un derecho a la autonomía. Éste es el caso de aquellos territorios cuyo ámbito espacial no supera el de una provincia y carecen de la entidad histórica que el art. 143 exige —art. 144 a) CE— o, en lo que a nosotros nos interesa, aquellos territorios que, como Ceuta y Melilla, no están integrados en la organización provincial —art. 144 b)—. En este último supuesto, las Cortes podrán acordar o autorizar un Estatuto de Autonomía para ambos territorios. Esta doble fórmula resulta expresiva del papel que Ceuta y Melilla van a jugar en el proceso autonómico. Cuando las Cámaras acuerdan un Estatuto de Autonomía para las ciudades, las Cortes también suplen la participación de Ceuta y Melilla a todos los niveles, mientras que, si lo que hay es una autorización del Estatuto, las Cortes respaldarán o no una iniciativa adoptada en los respectivos Ayuntamientos, tal y como establece la Disposición Transitoria 5.ª.

En definitiva, la Constitución incluye en la DT 5.ª y en el art. 144 b) CE dos procedimientos para que Ceuta y Melilla puedan constituirse en Comunidades Autónomas, sin que por ello queden equiparadas a todos los efectos a las nacionalidades y regiones, que, en virtud del art. 2 CE, disfrutan de un derecho a la autonomía del que Ceuta y Melilla carecen. Aunque genéricamente cualquier procedimiento nos conduce a un mismo resultado final, esto es, una Comunidad Autónoma con un Estatuto de Autonomía como norma institucional básica, son significativas las diferencias que separan un modo y otro de acceder a la autonomía, sobre todo en lo que se refiere al principio dispositivo y al protagonismo de los territorios implicados en el proceso autonómico. Si los territorios son nacionalidades y regiones, como titulares de un derecho a la autonomía tienen que ser ellos los que decidan ejercitarlo, los que propongan el contenido competencial y organizativo del Estatuto y los que intervengan en su futura reforma. Sin embargo, si los aspirantes a Comunidad Autónoma no poseen un derecho a la autonomía, nada de lo dicho les es aplicable. Así, cuando la vía elegida es el art. 144 b), la voluntariedad del proceso brilla por su ausencia, ya que son las Cortes, por exigencia del interés nacional, las que unilateralmente, sin contar con Ceuta y Melilla, acuerdan concederles un Estatuto que jurídicamente no será otra cosa que una norma de organización impuesta desde fuera de los propios territorios. Si se sigue la DT 5.ª, el principio dispositivo

sólo opera en una fase de iniciativa que se deja en manos de las ciudades. Fuera de ese impulso inicial nada les garantiza que el proceso autonómico vaya a llegar a buen puerto, pues, al requerirse la intervención de las Cortes a través del procedimiento del art. 144 b), éstas pueden ponerle fin y denegar la autorización que la DT 5.^a impone, alegando el incumplimiento de un requisito más político que jurídico, como es el interés nacional, que autónomamente considerado no puede utilizarse para echar por tierra la iniciativa del resto de territorios, porque precisamente el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones es un elemento del interés general.

Desoyendo las disposiciones constitucionales, las Cortes acordaron sendos Estatutos para Ceuta y Melilla que si bien les confieren un régimen de autonomía, no configuran estas ciudades como Comunidades Autónomas. La lectura de los preceptos estatutarios a la luz de la regulación constitucional suscita múltiples preguntas. A los efectos de esta exposición nos centraremos en dos: ¿puede gozar de autonomía política un ente territorial distinto a las Comunidades Autónomas?; ¿puede un Estatuto de Autonomía realizar en el bloque constitucional una función específica diferente a la que la Constitución le atribuye como normas institucional básica de una Comunidad Autónoma? Si bien tales cuestiones son contestadas afirmativamente desde los Estatutos de Ceuta y Melilla, veremos qué ocurre cuando se toma como norte la Constitución.

II. ANTECEDENTES

El acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla ha estado marcado por una duración excesiva, provocada por la existencia de continuas negociaciones, en la mayoría de los casos infructuosas, que pretendían ofrecer una mayor legitimidad y estabilidad al proceso autonómico de estos territorios.

Ya en los Acuerdos autonómicos de 1981 celebrados entre Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista literalmente se establecía que para Ceuta y Melilla sería de aplicación una de las siguientes soluciones: «que se constituyan en Comunidad Autónoma, según lo previsto en la Disposición Transitoria 5.^a de la CE, o que permanezcan como Corporación local, con régimen especial de Carta»².

En la línea de estos pactos, ese mismo año los Ayuntamientos de Ceuta y de Melilla acordaron por mayoría absoluta constituirse en Comunidad Autónoma

² *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1981, pág. 18.

y, conforme a la DT 5.^a CE, elevaron a las Cortes Generales el Acuerdo para su autorización.

En el año 1982 el Ministerio de Administración Territorial elaboró un Anteproyecto de Ley Orgánica aprobatoria del Estatuto municipal de la Ciudad de Melilla, donde se quería extrapolar a la ciudad el modelo de las Comunidades de segundo grado (art. 143 CE), aunque, dado su alcance territorial eminentemente urbano, se hacía primar el carácter local de Melilla en detrimento del autonómico, atribuyéndole el máximo de autonomía compatible con su condición municipal.

La celebración de elecciones generales y el cambio de gobierno con la llegada del Partido Socialista al poder hizo que el Anteproyecto cayera en el olvido, y se iniciara en 1983 la elaboración de un nuevo borrador en el que claramente se pretendía establecer un régimen local con ciertas especialidades autonómicas. En el año 1986, se presentó ante las Cortes como proyecto de ley ordinaria y fue admitido a trámite al entender que no se trataba del Estatuto de Autonomía que en su día habían reclamado las ciudades, sino de una norma que sólo venía a alterar el régimen local en ese ámbito territorial, confiriéndoles nuevas competencias organizativas, administrativas y reglamentarias. La presentación de este proyecto, que desde el principio levantó una clara oposición, una vez más coincidió con el fin de la legislatura y la disolución de las Cortes. Retomada la vida parlamentaria, el Gobierno renunció a mantener su tramitación y dejó clara su intención de consensuar esta materia.

Tras la presentación en el año 1986 por Coalición Popular de una proposición de Ley orgánica por la que se autorizaba la constitución de las Comunidades de Ceuta y Melilla y se encargaba la redacción de los Estatutos a una Asamblea de cada ciudad, se inició un largo proceso negociador en el que se fueron perfilando borradores que parecían tener visos de prosperar, hasta que inesperadamente el Partido Popular por motivos de estrategia electoral interrumpió las conversaciones.

Aunque durante 1990 se presentaron en el Senado diferentes propuestas de Ley orgánica de Estatuto de Autonomía para Ceuta y Melilla que fueron rechazadas, fue el innegable interés demostrado por las ciudades, a través de diversas plataformas reivindicativas de una autonomía plena que se les negaba en espera de un inalcanzable consenso, el detonante que hizo reaccionar a un Gobierno y a una oposición que tomaron más conciencia de que había que afrontar de una vez esta cuestión por muy encontradas que fueran las posiciones sobre la misma.

El marco de los Acuerdos autonómicos de 1992 parecía la ocasión propicia para llevar a cabo esta tarea, y si bien no pudo recogerse en su articulado nada

más que una declaración de intenciones en el sentido de continuar las conversaciones, sí sirvió para propiciar un acercamiento de posturas en principio irreconciliables³. Por un lado, la del Gobierno, partidario de conferir a Ceuta y Melilla por la vía del art. 144 b) CE un *status* similar al de las Comunidades Autónomas, sin atribuirles tal naturaleza y, por otro, la del Partido Popular, en sintonía con las aspiraciones de las ciudades, partidario de constituir a Ceuta y Melilla por la vía de la DT 5.^a CE en verdaderas Comunidades Autónomas.

Tras las elecciones de 1993 el Ministerio de Administraciones Públicas envió al PP y al PSOE un Informe sobre la posición institucional de Ceuta y Melilla en el ordenamiento jurídico español y el otorgamiento a dichas ciudades de Estatuto de Autonomía. Con serias reticencias por parte de los territorios, el Informe obtuvo en Madrid la acogida positiva que se esperaba y en septiembre de 1994 el Consejo de Ministros aprobó los proyectos de Ley orgánica de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla que fueron remitidos al Congreso.

Los proyectos, en consonancia con el Informe, satisfacían a ambas partes políticas: al PSOE porque, a través del art. 144 CE, configuraba a Ceuta y Melilla como entes locales con un régimen jurídico con competencias análogas a las de las Comunidades Autónomas, y al PP porque, aun renunciando al cauce previsto en la DT 5.^a CE y a la constitución de ambos territorios como Comunidades Autónomas, se les concedía un Estatuto de Autonomía que aseguraba un nivel competencial conforme con sus necesidades. Ello permitió que la tramitación parlamentaria se desarrollara sin incidencias reseñables, más allá de la inclusión de alguna enmienda al articulado sin trascendencia para la especial autonomía de estas ciudades⁴, culminando con la aprobación de los Estatutos en febrero de 1995⁵.

³ «Los partidos políticos firmantes, constatada la existencia de distintas posiciones, continuarán las conversaciones para alcanzar el máximo grado de consenso respecto del régimen de autogobierno para las ciudades de Ceuta y Melilla» (*Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992, pág. 30).

⁴ Aunque Izquierda Unida y Unión Valenciana hicieron hincapié en la naturaleza jurídica de las ciudades y la ausencia de asunción de competencias legislativas, las únicas enmiendas que prosperaron fueron las presentadas por el Grupo socialista, el popular y otros coincidentes con ellos. Todas se dirigían a resaltar la integración de Ceuta y Melilla en la Nación española, el respeto a las diversas culturas y lenguas presentes en estas ciudades, el nombramiento por el Rey de sus Presidentes, la inclusión de alguna nueva competencia y alguna precisión en lo que se refiere a la reforma del Estatuto.

⁵ Para un estudio pormenorizado de los precedentes del proceso autonómico de Ceuta y Melilla puede consultarse A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Algezara, Málaga, 1995.

III. CONTENIDO ESTATUTARIO

Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, idénticos como corresponde a normas fruto de un pacto entre las fuerzas políticas mayoritarias sin intervención de las ciudades, se adecúan al contenido mínimo que, según el art. 147 CE, debe estar presente en tales normas jurídicas.

Así, en el art. 1 de ambos Estatutos se establece la denominación del ente autónomo, con una referencia a la indisoluble unidad de la Nación española, que refuerza la españolidad de unas ciudades, en las que siempre despertó un comprensible recelo una reclamación territorial por parte de Marruecos.

En el art. 2 encontramos la necesaria alusión a la determinación del territorio que en este caso se hace coincidir con el del municipio.

Completan el Título Preliminar las alusiones, comunes en otros Estatutos, a los símbolos políticos tradicionales (bandera, escudo, himno), a los objetivos básicos de las instituciones (de mejora de las condiciones de vida, promoción de la libertad e igualdad, protección del patrimonio, estímulo del respeto a la pluralidad cultural) y a los derechos y deberes de los ceutíes, teniendo, a estos efectos, tal consideración los ciudadanos españoles que posean vecindad administrativa en el Municipio o que, residiendo en el extranjero, acrediten haber tenido en él su última vecindad, así como sus descendientes si lo solicitasen.

Volviendo al tenor del art. 147.2 CE, los Estatutos ofrecen una descripción de la organización y funcionamiento de sus instituciones básicas: la Asamblea, el Presidente y el Consejo de Gobierno. Unos órganos a los que, en consonancia con las especiales características de las ciudades, se les confiere un doble carácter, municipal y autonómico.

La Asamblea es el órgano representativo por antonomasia y se compone de 25 miembros, elegidos en las ciudades siguiendo el régimen electoral previsto para la celebración de las elecciones locales, que junto a la consideración de «diputados»⁶ también tendrán la condición de concejales. Este doble carácter genera una primera disfunción, pues lleva a plantearse si el art. 67.1 CE resulta aplicable a los componentes de tales órganos, en tanto sólo prohíbe acumular el Acta de una Asamblea de una Comunidad Autónoma con la de Diputado del Congreso, sin que en ningún momento haga incompatible esta última condición con la de integrante de una corporación local. La respuesta, como vere-

⁶ Así se les califica en el Reglamento de Ceuta, de 30 de enero de 1996, y en el de Melilla, de 22 de septiembre de 1995, aunque no se les atribuye ninguna de las prerrogativas propias del cargo.

mos, vendrá determinada por la naturaleza autonómica o municipal que se les reconozca a Ceuta y Melilla.

El funcionamiento de la Asamblea, que se concretará en unos Reglamentos aprobados por mayoría absoluta, gira en torno al Pleno y a las Comisiones, siendo la Mesa la encargada de actuar como órgano rector de una actividad que se desarrollará en sesiones normalmente públicas, ya sean ordinarias o extraordinarias, donde los acuerdos se adoptan por mayoría simple, no descartándose las mayorías reforzadas, si así se exige en los Reglamentos. Como salta a la vista, la estructura orgánica de la Asamblea recuerda más a la de un Parlamento que a la de un Ayuntamiento, lo que se incrementa con la creación reglamentaria de una Junta de Portavoces.

En cuanto a sus competencias cabe señalar el ejercicio de la potestad normativa de naturaleza reglamentaria, la elección del Presidente de la Ciudad por mayoría absoluta o en su defecto relativa, el control del Consejo de Gobierno, la aprobación del Presupuesto de la ciudad, planes de fomento, normas de organización y funcionamiento de servicios, la ordenación de los recursos tributarios propios y, en la línea del resto de Comunidades Autónomas, la firma de convenios entre Ceuta y Melilla y otras autonomías o ciudades. Pero si alguna resulta especialmente significativa y paradójica es la que se establece en el art. 12.1 b), donde se le atribuye la facultad de ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el art. 13 de los Estatutos. No son otros que la vía indirecta de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o la vía directa de remitir ella misma una proposición de ley a la Mesa del Congreso. Como es sabido, atendiendo al tenor del art. 87.2 CE, la iniciativa legislativa sólo puede ser ejercida por las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Si se parte, como hacen los Estatutos, de que Ceuta y Melilla son ciudades con Estatuto de Autonomía, pero en ningún caso Comunidades Autónomas, la incongruencia de este precepto resulta evidente. Si Ceuta y Melilla son meras ciudades, los preceptos estatutarios son claramente inconstitucionales. Por contra, si se consideran Comunidades Autónomas, lo que establezcan los Estatutos es irrelevante cuando coincide con la Constitución, pues tal competencia le pertenece *ex constitutione* y no *ex statuto*. Del mismo modo, aunque los Estatutos callen en ese punto, Ceuta y Melilla estarían legitimadas para acudir al Tribunal Constitucional para interponer recurso de inconstitucional o un conflicto de competencias y podrían designar un senador a sumar a los dos que ya disfrutan, por que así lo determina la Constitución.

El Presidente, que también ostenta la condición de Alcalde, preside tanto la Asamblea de la que es miembro como el Consejo de Gobierno, encargándose de dirigir y coordinar su actividad.

El Consejo de Gobierno, encargado de funciones ejecutivas y administrativas y de la dirección política de las ciudades, está integrado por el Presidente y unos Consejeros, nombrados y separados por éste. Será la Asamblea quien le exija responsabilidades políticas y ante ella se articulan dos instrumentos de control; uno, también presente en sede local: la moción de censura y otro, propiamente parlamentario y de la autonomía política característica de las Comunidades Autónomas: la cuestión de confianza. La primera, impulsada a instancias de la Asamblea, se configura de modo constructivo, con presentación de candidato alternativo, requiriéndose para que prospere mayoría absoluta. La segunda, solicitada a instancias del Presidente, se entenderá otorgada si se obtiene mayoría simple; en caso contrario, el Presidente presentará su dimisión, el Consejo de Gobierno cesará y se convocará otra sesión para elegir nuevo Presidente.

A renglón seguido, los Estatutos abordan otro de los contenidos exigidos por el art. 147.2: las competencias que se asumen dentro del marco establecido en la Constitución.

Además de no renunciar a las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales, los Estatutos de las ciudades van mucho más allá haciendo suyas una serie de facultades de naturaleza autonómica. Junto a las competencias sobre la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, los Estatutos de Autonomía optan por asumir las facultades de administración, inspección y sanción y la potestad reglamentaria sobre una serie de materias escogidas de entre las que se enumeran en el listado del art. 148 CE, con la inclusión de dudosa constitucionalidad de algunas otras a las que sólo podrían tener acceso hasta pasados cinco años a través de una reforma estatutaria (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés para la ciudad, carreteras, caminos y transportes; puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes y aprovechamientos forestales e hidráulicos; caza; acuicultura y marisqueo; ferias interiores; fomento del desarrollo económico, la cultura, el turismo y el deporte; artesanía; museos, archivos, bibliotecas y conservatorios; patrimonio cultural e histórico; asistencia social; sanidad e higiene; casinos, juegos y apuestas; cajas de ahorro; estadísticas; vigilancia y protección de sus edificios), dejando abierta la puerta a futuras transferencias estatales. También se alude a una serie de materias (medio ambiente, comercio interior, defensa de los consumidores, industria, protección civil, publicidad y espectáculos, instalaciones de energía, medios de comunicación y propiedad intelectual) sobre las que sólo se ejercerán competencias meramente ejecutivas, así como a una serie de facultades relacionadas con el Gobierno estatal en tanto se le insta a que adopte medidas de su interés o se le eleva informes sobre empresas dependientes del Estado ubicadas en las ciudades.

Lo más destacable de la regulación competencial es la no inclusión de competencias legislativas, pero esto no impide el calificativo de Estatuto de Autonomía. Como es sabido, cuando la autonomía es impulsada por nacionalidades y regiones, la decisión sobre las competencias de los entes autónomos gira en torno al principio dispositivo. Ello permite que cada ente pueda escoger, dentro del marco de la Constitución, aquellas que considere adecuadas con sus especificidades, sin perjuicio de la decisión última que corresponde a las Cortes Generales. Sin embargo, cuando el acceso a la autonomía se produce, como en el supuesto de Ceuta y Melilla por la vía del art. 144 CE, al margen del art. 2 CE, la situación se trastoca, porque se sustituye el principio dispositivo por otro de corte imperativo. Pero, a pesar de que se prescindiera de los territorios en la iniciativa y en la elección del contenido estatutario, no hay cambio alguno en cuanto a la naturaleza de las competencias que las Cortes pueden atribuir. Ni en el caso del art. 2 ni en el del art. 144, la Constitución obliga a que tales competencias tengan que ser legislativas, y buena prueba de ello es que a nivel institucional sólo se exige la existencia de una Asamblea legislativa en aquellas Comunidades que han obtenido su autonomía por el procedimiento del art. 151 CE, sin perjuicio de que, porque así se acordó en los Pactos Autonómicos de 1981, también las Comunidades Autónomas del art. 143 CE disfruten de la misma organización prevista constitucionalmente para las del art. 151. Aunque parezca que las competencias legislativas sintonizan mejor con la autonomía que la Constitución consagra, su naturaleza política también puede verse satisfecha con competencias de corte gubernamental, tal y como se declara ya en las SSTC 4/81 y 25/81:

«Las Comunidades Autónomas ... gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico ...».

De ahí que no resulte contrario a la Constitución un Estatuto que no contenga competencias legislativas o una Comunidad Autónoma que carezca de Asamblea legislativa, ni, por tanto, se puedan utilizar tales argumentos para poner en tela de juicio que estas ciudades no puedan ser consideradas Comunidades Autónomas.

Tampoco olvidan los Estatutos una referencia al traspaso de los medios personales, materiales y presupuestarios correspondientes a las competencias de las ciudades. La Disposición transitoria segunda determina el objeto de unas transferencias que se realizarán en el seno de una Comisión mixta —gobierno estatal/Consejo de gobierno—. Sus acuerdos, bajo la forma de propuestas al Gobierno, serán elevados a éste, que llevará a cabo su aprobación mediante Real Decreto.

Los Estatutos de Autonomía añaden una descripción del régimen financiero, que, si bien respeta el que ya venían disfrutando gracias a sus peculiaridades geográficas y económicas, combina de modo muy favorable para las ciudades elementos de la hacienda local y de la hacienda autonómica.

Por último, se regula la cuestión de la reforma del Estatuto, atribuyendo su impulso a las Cortes Generales, al Gobierno de la Nación o a la Asamblea de las ciudades, que en todo caso deberá aprobar la iniciativa por mayoría de 2/3, para que después lo hagan las Cortes Generales mediante una Ley orgánica⁷. Una vez más se aprecia el mimetismo de estas normas con los Estatutos del resto de Comunidades Autónomas, al establecer un procedimiento de reforma especialmente reforzado. Esta naturaleza «paccionada», en tanto la participación de la Asamblea es imprescindible para que la reforma se lleve a cabo, choca a todas luces con una elaboración del Estatuto en la que se ha seguido un procedimiento, el previsto en el art. 144, que por motivos de interés nacional no ha contado con unos territorios a los que paradójicamente luego se les llama a intervenir. La determinación del procedimiento de reforma está en consonancia con la vía de acceso a la autonomía que se haya seguido. Si las nacionalidades y regiones han ejercido el derecho a la autonomía que el art. 2 les confiere, la garantía a ese derecho exigirá contar con su beneplácito a la hora de modificar su Estatuto. Sin embargo, cuando el punto de partida de la autonomía se encuentra en el art. 144, la unilateralidad del proceso hace que, sin perjuicio de que el art. 147.3 CE permita al Estatuto establecer el procedimiento de reforma que considere oportuno, resulte innecesaria la participación de los territorios, en tanto no existe ningún derecho que preservar. El procedimiento «paccionado» de reforma estatutaria es una garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, reconocido en el art. 2. En cambio, es un límite al interés general protegido en el art. 144 y, por tanto, un procedimiento difícilmente aceptable en las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de este precepto.

IV. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA EN RELACIÓN CON LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO NORMAS INSTITUCIONALES BÁSICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ceuta y Melilla, a pesar de que disponen de dos normas institucionales básicas que reciben el nombre de Estatuto de Autonomía y que se ajustan, como acabamos de ver, a las exigencias del art. 147.2 CE, ven negada sistemática-

⁷ Un análisis en detalle del contenido de los Estatutos puede encontrarse en J. M. CASTELLÁ/E. PONS, «Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla (Leyes orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo)», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, págs. 203 y ss.

mente su naturaleza de Comunidad Autónoma, incluso en los propios Estatutos, donde se elude en todo momento su calificación como tales. Ello responde, a nuestro entender, a una determinada interpretación de el art. 144 b) CE y de la DT 5.^a CE que se contrapone a una interpretación sistemática de la Constitución.

De los términos de los Estatutos y de los antecedentes descritos parece deducirse que la clave de la diferenciación entre estos dos preceptos radica en el ente al que se le atribuye la titularidad de la autonomía. Según esta visión, el art. 144 b) tiene por objeto permitir que, cuando razones de interés nacional lo aconsejen, unos territorios no integrados en la organización provincial del Estado puedan tener, sin perder su naturaleza local, un Estatuto con el que accederán a una autonomía consistente en un régimen local especial. Por contra, la DT 5.^a CE abriría la posibilidad de que unas ciudades, conservando sus especificidades, se transformen en Comunidades Autónomas y puedan disponer como norma de cabecera de un Estatuto de Autonomía, porque así lo quieren los propios interesados y así lo autorizan las Cortes Generales.

En nuestra opinión, esta interpretación es errónea. Lo que separa al art. 144 b) CE de la DT 5.^a CE es la unilateralidad o la bilateralidad del inicio del proceso autonómico. Si con el Estatuto acordado del art. 144 todo el proceso queda en manos de las Cortes Generales con una total inactividad por parte de los territorios implicados, en la DT 5.^a se prevé que sean los Ayuntamientos quienes inicien el camino hacia la autonomía, a través de un acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, que requerirá de la posterior autorización de las Cortes mediante una Ley orgánica, en los términos previstos en el art. 144⁸. En uno y otro caso el sujeto titular de la autonomía que se pretende es el mismo: una Comunidad Autónoma. No puede ser de otro modo, porque, de un lado, el art. 137 CE sólo permite una organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas y, de otro, la norma que en ambos supuestos hará que Ceuta y Melilla accedan a la autonomía es un Estatuto y éste se define en el art. 147.1 CE como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma⁹. El Estatuto es una forma jurídica específica para una organización territorial y competencial específica de un ente específico.

Los Estatutos son además normas funcionalmente constitucionales, ya que, de un lado, completan la definición estructural del ordenamiento mediante una

⁸ Según S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 263 y ss., esta referencia al art. 144 significaría que siendo imprescindible la iniciativa municipal, la participación de los territorios ha de quedar sólo reducida a ese momento, pudiendo las Cortes fijar el contenido estatutario sin contar con Ceuta y Melilla.

⁹ En el mismo sentido, vid. E. ÁLVAREZ CONDE, «Art. 144 CE. Intervención de las Cortes en el proceso autonómico», *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo XI, Editoriales de Derecho reunidas, 1988, págs. 37 y ss.

decisión sobre su descentralización que desde la Constitución sólo es una posibilidad ¹⁰, y, de otro, determinan el contenido concreto de la opción descentralizadora, fijando el ámbito competencial de actuación autonómica e indirectamente delimitando las competencias estatales:

«La Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado basada en unas entidades anteriormente inexistentes: las Comunidades Autónomas. Aparecen así unos nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un *status* propio y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias, reservando a sus respectivos Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, la definición y regulación tanto de su propia organización como de las competencias que asuman» (STC 76/88, f.j. 3.º).

Pero el Estatuto no sólo cumple esa función genérica, común a todos los componentes del bloque constitucional, de identificación de la estructura del ordenamiento global. También tiene encomendada una función específica consistente en dar identidad originaria al ordenamiento parcial que el mismo constituye. Así los Estatutos, aunque normas del «Estado total», desempeñarán respecto de las Comunidades Autónomas un papel similar al que juega la Constitución en el Estado central, en tanto son la norma institucional básica que establece su estructura organizativa y fija sus competencias y en cuanto se convierten en norma sobre producción jurídica, en fuente de fuentes, al dar lugar a un ordenamiento secundario, el de la Comunidad Autónoma, al que servirán de norma de cabecera. Ello permite afirmar que cuando el art. 147.1 CE define al Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y el 147.2 establece qué contenidos deben aparecer en el Estatuto para llevar a cabo la organización de la Comunidad, la Constitución está estableciendo una estricta distribución de materias y funciones que impide no sólo que otra norma distinta al Estatuto pueda ocuparse de ellas, sino también que el Estatuto pueda desarrollar un papel diferente al que la Constitución le confiere ¹¹.

¹⁰ Esta idea de que con la Constitución «se cumple la etapa de un proceso más no su culminación definitiva», en palabras de P. DE VEGA, «Poder constituyente y regionalismo», *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, pág. 370, es el elemento central de la configuración territorial del Estado que ofrece la Constitución. Desde la Constitución, la centralización o la descentralización en diversos grados de intensidad, son posibilidades igualmente factibles. La decisión sobre el modelo a elegir recae en la mayoría de los supuestos en los propios territorios y excepcionalmente en el Estado, pero, en todo caso, el instrumento normativo que se ha de utilizar para que la descentralización se convierta en realidad será el Estatuto de Autonomía. El principio dispositivo sólo permite decantarse en favor de la autonomía, pero no autoriza a la elección del medio empleado para conseguirla, que siempre será el Estatuto. De esta manera, el modelo de organización territorial será definido por el Estatuto, aunque, siguiendo a F. RUBIO, «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», *Claves de razón práctica*, n.º 25, 1992 y M. ARAGÓN, «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomías*, n.º 20, 1995, pág. 188, no se podrá entender que con él quede totalmente concluido, porque siempre es posible una posterior reforma estatutaria o el juego de las leyes previstas en el art. 150 CE.

¹¹ Sobre este particular, *vid.* P. REQUEJO, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Uni-

Ésta es la labor que, dentro de los términos de la Constitución, caracteriza al Estatuto, por lo que no cabe más que excluir la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía actúe como norma institucional básica de un municipio.

Los Estatutos de Ceuta y Melilla son las normas institucionales básicas de dos Comunidades Autónomas. La única distinción constitucionalmente lícita que les separa de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas es que, mientras éstos son muestra de autoorganización, porque son los propios territorios quienes convierten lo posible en necesario, activando el acceso a la autonomía y prefigurando qué modelo organizativo y competencial quieren asumir, los actuales Estatutos de Ceuta y Melilla son normas de heteroorganización, al estar impulsados y materialmente determinados por el Estado sin contar con los Ayuntamientos, por aconsejarlo razones de interés general, como puede ser la necesidad de una cierta homogeneidad en el resultado final de la estructura territorial del Estado. Así lo entiende el Tribunal Constitucional (STC 100/84) en relación a otro apartado del mismo art. 144:

«La facultad del art. 144 c) CE 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 iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional».

En definitiva, el art. 144 b) CE, de una parte, completa la regulación del art. 2 CE, al permitir que puedan convertirse en Comunidades Autónomas unos territorios infraprovinciales que no son las nacionalidades y las regiones a las que el art. 2 CE reconoce el derecho a la autonomía, y, de otra, contempla la especialidad de que el Estatuto de autonomía de tales territorios sea expresión de heteroorganización y no de autoorganización, tal y como es habitual. A través del art. 144 b) el Estatuto de autonomía siempre es norma de heteroorganización, aunque con distinto grado, pues son dos los supuestos que contempla. La máxima intensidad se produce cuando las Cortes acuerdan dotar de un Estatuto a los territorios no incardinados en la organización provincial, ya que, como hemos visto, no se cuenta con ellos ni a la hora de la iniciativa autonómica ni tampoco en la determinación del contenido estatutario. Sin embargo, cuando la ley orgánica autoriza el Estatuto, la autoorganización se hace presente al menos en el momento de impulso autonómico previsto en la DT 5.^a, pero, luego, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas de segundo grado, las Cortes, invocando el interés nacional, pueden echar para atrás la iniciativa que hubieran ejercido las ciudades, negándose a dar el visto bueno al Estatuto al que aspiran.

versidad de Oviedo, Oviedo, 1998.

Si lo que se busca simplemente es que las ciudades de Ceuta y Melilla vean incrementadas sus facultades con otras no propiamente municipales, el camino es tan sencillo como aprobar una ley que fije en qué consiste ese nuevo régimen local especial. Por ello, sorprende que se llegue hasta el punto de realizar una interpretación del art. 144 b) CE que contradice la definición estatutaria prevista en el art. 147.1 CE, con el único fin de articular una ficción que considera a una ciudad «como si fuera» una Comunidad Autónoma, para que pueda asumir unas determinadas competencias, nunca legislativas, a través de un instrumento totalmente innecesario, el Estatuto de Autonomía.

Por estos motivos, los Estatutos de Ceuta y Melilla sólo pueden ver salvada su constitucionalidad si se interpreta que, a pesar de que intencionadamente se omita la denominación de Comunidad Autónoma para calificar a Ceuta y Melilla, tales normas operan como disposiciones institucionales básicas de dos Comunidades Autónomas que tienen la particularidad de que su ámbito territorial coincide con el de dos municipios. En conclusión, en un mismo territorio conviven dos regímenes, el municipal, de existencia constitucionalmente necesaria, y el autonómico, de existencia constitucionalmente posible. De esta manera, Ceuta y Melilla no son sólo ciudades, ni son sólo Comunidades Autónomas; su naturaleza jurídica es dual. Por ello, se atribuye a sus órganos propios un doble carácter, municipal y autonómico, y sus normas básicas, en tanto Comunidades Autónomas serán sus Estatutos de Autonomía y en tanto municipios la legislación estatal reguladora de la Administración local. Esa naturaleza bifronte no se puede traducir en una fusión de planos a través de un concepto, el de «Ciudades autónomas», que en ningún caso se acoge en nuestra norma suprema, pues en la Constitución sólo se admiten dos opciones:

1.º Que Ceuta y Melilla no se constituyan en Comunidades Autónomas y continúen siendo municipios con las mismas competencias que venían disfrutando o con otras que les pueda conferir una ley ordinaria.

2.º Que las Cortes acuerden, de oficio —art. 144 b)— o autoricen, a instancia de los territorios —DT 5.^a—, la constitución de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas, sin que por ello desaparezca la organización municipal actual ¹².

De ahí que el tercer camino elegido, el mantenimiento de los municipios, dotándoles, a través de un Estatuto de Autonomía, de un régimen local especial

¹² Ello no tiene por qué suponer una duplicidad de instituciones, pero sí una duplicidad de funciones que pueden ser desarrolladas por los mismos órganos. De hecho, en los Estatutos de las ciudades ha sido ésta la opción elegida, potenciándose, de este modo, una doble naturaleza en las instituciones, cuyo objetivo es el ahorro económico y la eficacia en la gestión.

que les asemeje a las Comunidades Autónomas, no pueda resultar admisible¹³. Tampoco resultará factible una cuarta posibilidad, consistente en reconducir la situación de Ceuta y Melilla a la de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Ello supondría la desaparición de los municipios y de sus instituciones propias y su sustitución por la estructura orgánica de la nueva Comunidad Autónoma. Para que esto fuera posible, se necesitaría un precepto que, como el art. 141.2, permitiera también a los entes locales, y no sólo a las provincias, transformarse en una mera división territorial, sin ninguna otra trascendencia:

«El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo».

Sin embargo, la supresión de los entes municipales se prohíbe implícitamente en el art. 140 CE, donde se dice, en lo que aquí nos interesa, que:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales».

Por este motivo, en el caso de los municipios, no podemos encontrar ningún apoyo normativo que permita disponer de su existencia o de la de su base organizativa, que siempre será necesaria.

En el fondo, la situación de Ceuta y Melilla no es tan distinta a la de otras Comunidades Autónomas. En todas ellas, además de ser nacionalidades, regiones o provincias, está presente la organización local y no por ello se las ve como un conjunto de municipios, que sin perder ese carácter, ven aumentadas sus competencias con otras que se apartan del régimen local tradicional. Una vez que acceden a la autonomía cualquiera de los entes territoriales a los que la Constitución se lo permite, tendrán la consideración de Comunidad Autónoma y la norma encargada de concluir el proceso autonómico de cada territorio será el Estatuto de Autonomía.

V. CONCLUSIONES

La apertura constitucional en materia de organización territorial del Estado es lo suficientemente flexible como para aceptar que la descentralización se lleve a cabo como mejor proceda y mejor se ajuste a cada caso concreto. Pero, evidentemente, la existencia de peculiaridades no puede obviar el respeto a las mínimas exigencias constitucionales. Por ello, es aceptable que los Estatutos de Ceuta y Melilla, activados y aprobados unilateralmente por el Estado, pre-

¹³ Vid. A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *Estatutos de Autonomía*, ob. cit., págs. 216 y ss.

vean, tal y como se ha descrito, una regulación poco corriente en lo que atañe a su organización y competencias que se adecúa a una situación especial provocada por la coincidencia del ámbito territorial del municipio con el de la Comunidad Autónoma. Lo que en ningún caso es de recibo es que, a través de una interpretación sesgada del art. 144 y de la DT 5.^a, haya Estatutos de Autonomía que no realicen la función que constitucionalmente se les atribuye, esto es, servir de norma institucional básica a una Comunidad Autónoma, no a una ciudad. La constitucionalidad de un Estatuto depende de su conformidad con las normas constitucionales. Si Ceuta y Melilla tienen como norma de cabecera un Estatuto de Autonomía, no se debe a que gocen de un *status* similar al de las Comunidades Autónomas; sólo puede obedecer a que, con independencia de como se las quiera llamar, jurídicamente son Comunidades Autónomas.

La nueva categoría de «Ciudades autónomas» que estatutariamente se quiere acuñar no tiene más valor que el político de haber logrado un consenso que hasta ese momento parecía imposible y no se podía dilatar más. La ausencia del principio dispositivo en el art. 144 b) CE se quiso aprovechar por las fuerzas políticas nacionales mayoritarias para llegar a un acuerdo, aunque se dejó de lado las aspiraciones ceutíes y melillenses. Pero una negociación es plenamente exitosa, si la solución política que se ofrece se ajusta a lo jurídico y, aquí ha ocurrido lo contrario, se ha buscado una interpretación jurídica a la medida de lo político. Cuando unos quieren una ciudad con ley ordinaria de ampliación del régimen local y otros una Comunidad Autónoma con Estatuto de Autonomía, puede parecer que la mejor combinación es la ciudad con Estatuto. Sin embargo, esta opción, que claramente juega a propiciar el equívoco respecto de la naturaleza municipal o autonómica de Ceuta y Melilla, genera evidentes disfunciones, poniendo en tela de juicio que ambas ciudades puedan ejercer una serie de competencias (iniciativa legislativa estatal, competencia ante el Tribunal Constitucional, designación de un senador adicional) que, sin duda alguna, constitucionalmente les corresponden en su condición de Comunidades Autónomas. En definitiva, atendiendo sólo a los argumentos jurídicos que los arts. 144 b), 147 y la DT 5.^a nos ofrecen, debe afirmarse sin reservas que Ceuta y Melilla son Comunidades Autónomas con todas sus consecuencias y que sus Estatutos, al igual que los demás, funcionan como su norma institucional básica, sin más especialidad que la de ser normas de heteroorganización, por haber seguido un procedimiento de acceso a la autonomía, al margen del art. 2 CE, en el que el principio dispositivo y los propios territorios han estado ausentes.