

# La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales <sup>1</sup>

Enrique Belda Pérez-Pedrero  
*Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Castilla-La Mancha*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. —2. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS SON AUTONOMÍAS LOCALES. *La contradicción entre forma y contenido estatutario. Las Asambleas representativas: órganos no parlamentarios* a) Por sus atribuciones. b) Por el estatuto de sus componentes. c) Por su organización. d) Por la relación de confianza mantenida con el órgano unipersonal. *Los Consejos de Gobierno. Las competencias*. —3. ¿SON AUTONOMÍAS LOCALES DE DISTINTA NATURALEZA A LAS DEL RESTO DE ESPAÑA?—4. CONCLUSIÓN.

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso mediante el que Ceuta y Melilla accedieron a la condición de *Ciudades Autónomas* fue largo y complejo. Uno de los escasos estudios sobre la materia nos relata las vicisitudes de la elaboración estatutaria y recuerda diversos aspectos jurídicos a considerar <sup>2</sup>. Desde el punto de vista

---

<sup>1</sup> Este breve trabajo continúa la comunicación presentada a las II Jornadas sobre Órganos Institucionales, celebradas en Cuenca los días 2 y 3 de abril de 1998, organizadas por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla - La Mancha.

<sup>2</sup> A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*. Ed. Algazara. Málaga 1995. También: J.M. CASTELLÁ y E. PONS: «Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla», en *Informe sobre Comunidades Autónomas 1995-96*, pp. 203 y ss. Otros breves estudios a los que aludiremos en el mo-

político, queda por realizar un balance de las causas que motivaron el retraso de los Estatutos de Autonomía, las posiciones de los diversos partidos y en qué medida influyó el marco general de relaciones internacionales de España con el Magreb y la Unión Europea en la resolución del estatuto organizativo - territorial de esas plazas.

Quizá esa indefinición jurídico - política de los años ochenta se trasladó al texto definitivo de las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995, de 13 de marzo, que contienen los Estatutos de Ceuta y de Melilla, respectivamente, y cuyo texto es prácticamente idéntico. *Estatutos de Autonomía*, según se ha denominado a las citadas normas, que pueden plantear interrogantes más allá del contenido de sus propios preceptos y sobre los que queremos llamar la atención en este breve trabajo. Nuestro objetivo no es sólo resaltar la difícil compatibilidad del régimen organizativo y competencial de las dos ciudades con la consideración de las mismas como *Comunidades Autónomas*, lo cual negaremos desde este momento<sup>3</sup>; sino también apuntar algunas consecuencias que se pueden derivar para la organización territorial del país, especialmente de cara a la consideración actual de ciertas corporaciones locales.

## 2. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS SON AUTONOMÍAS LOCALES

### *La contradicción entre forma y contenido estatutario*

La DT 5ª de la CE preveía que: «*Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en CC.AA. 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 ar-*

---

mento de tratar la naturaleza de las ciudades autónomas: A.X. LÓPEZ MIRA: «Ceuta y Melilla. ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?», en *Revista de Derecho Político*, nº 43, 1998, pp. 147 a 156. P. REQUEJO RODRÍGUEZ: «Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?», en *REALA* nº 277. Mayo - agosto de 1998, pp. 55 a 70.

<sup>3</sup> En contra de esta idea y por tanto a favor de la consideración de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas: C. NUÑEZ LOZANO: «La situación de Ceuta y Melilla tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997», en *Administración de Andalucía* nº 32, pp. 117 a 134. Octubre-diciembre de 1997. En p. 120, y tras constatar que los Estatutos evitan expresiones como «*se constituye en Comunidad Autónoma*», afirma que lo son ambas ciudades, a partir de la DT 5ª CE en relación con el artículo 144 b) CE, porque pueden ejercer la iniciativa legislativa en las Cortes Generales y esa posibilidad sólo la confiere el artículo 87 de la CE a las Comunidades Autónomas. Que no tengan potestad legislativa es consecuencia del principio dispositivo en la materia. Posteriormente, P. REQUEJO RODRÍGUEZ: «Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?», en *REALA* nº 277. Mayo - agosto de 1998, pp. 55 a 70, concluye, entre otros razonamientos, que un municipio no puede tener como norma básica e institucional un Estatuto de Autonomía y que las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995 no cabe duda de que lo son. La diferencia es que se trata de normas impulsadas por el Estado (se trata de una *heteroorganización* y no de una *autoorganización* (p. 67). Para la autora son Comunidades Autónomas porque tienen Estatuto de Autonomía y jurídicamente no caben otras adscripciones como entes territoriales distintos (pp. 69 y 70).

*título 144.*». Por su parte, el artículo 144 CE dispone que: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: (...) b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. (...)». Estos preceptos, como punto de partida de toda la elaboración estatutaria, son también el comienzo de una contradicción elevada al rango de ley orgánica. Las ciudades pidieron a través de sus órganos representativos el acceso a la condición de Comunidades Autónomas y los preámbulos de los Estatutos de Autonomía van a recoger que:

1.º) Los Estatutos de Autonomía (en adelante EE.AA.) se establecen de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 144 b) de la Constitución (párrafo primero del Preámbulo).

2.º) Las ciudades acceden al régimen de autogobierno, gestionan autónomamente sus respectivos intereses e integran y completan el sistema autonómico (párrafo segundo del Preámbulo).

Sin embargo, respecto de lo afirmado, tendríamos que constatar lo siguiente:

1.º) Ceuta y Melilla no se han convertido en Comunidades Autónomas comparables al resto de las existentes aunque hayan seguido el camino marcado por la DT 5ª CE y el artículo 144 b) CE.

2.º) Su capacidad de autogobierno, como veremos a continuación, no es asimilable a la de las Comunidades Autónomas.

3.º) Ambas ciudades gestionan sus respectivos intereses, en general, como lo hacen las corporaciones locales.

4.º) Se integran en el territorio español con una articulación jurídica distinta a la preexistente, pero no completan el sistema autonómico y ni siquiera el sistema organizativo territorial, que puede estar sujeto en los niveles inferiores a múltiples cambios. Como trataremos de sugerir, más bien abren la puerta a la existencia de un nuevo tipo de corporaciones locales.

A continuación veremos, haciendo un somero repaso por sus órganos, cómo el entramado institucional se aleja del existente en las Comunidades Autónomas para afianzar la condición de corporaciones locales que los territorios tenían antes de 1995.

### *Las Asambleas representativas: órganos no parlamentarios*

#### a) Por sus atribuciones

Las *Asambleas* (capítulo I de ambos EE.AA., arts. 7 y ss.) carecen de capacidad legislativa y sólo tienen la potestad normativa (artículos 12.1 EE.AA.) en los términos expresados por los arts. 21.2 de ambos Estatutos, que señalan que respecto de las materias atribuidas a estos territorios gozará cada ciudad de la *potestad normativa reglamentaria*. No hace falta recordar

que sin el reconocimiento de la función legislativa es imposible atribuir el calificativo de *Parlamento* a una Asamblea en nuestro Derecho autonómico. Por lo que se refiere a las funciones financieras, las Asambleas de Ceuta y Melilla [arts. 12.1 apartados e) y j) EE.AA.] tienen estatutariamente atribuidas las mismas posibilidades de actuación que los plenos de las Corporaciones Locales y desconocen el nivel de potestades presupuestarias y tributarias de las que disfrutaban las Comunidades Autónomas. Ello se confirma en el Título V (arts. 34 y ss. EE.AA.) cuando, al disponerse el régimen económico financiero de los territorios, se imponen sustancialmente las mismas consideraciones, límites y restricciones que para las corporaciones locales.

Por lo que se refiere al resto de atribuciones de las Asambleas de estas ciudades, destacaríamos la capacidad de comenzar el trámite para la aprobación de una ley de carácter general [arts. 12.1b) y 13 EE.AA.]. La iniciativa legislativa en las Cortes Generales permite observar una cercanía entre estas Asambleas y el resto de Parlamentos territoriales, pero no tanto una distinción radical con las corporaciones locales. La institución de la *iniciativa legislativa* en nuestro Derecho no está vinculada a Parlamentos o parlamentarios de manera exclusiva y desde luego no es ajena a ciertas entidades locales. La legislación de varias Comunidades Autónomas atribuye a los municipios esta capacidad para el Parlamento territorial respectivo (por ejemplo, la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha, que en su art. 11 posibilita que al menos seis ayuntamientos agrupados, cuyo censo electoral conjunto supere las veinte mil personas, puedan presentar a las Cortes de Castilla-La Mancha Proposiciones de Ley). En cualquier caso, el que la iniciativa de estas Asambleas se dirija a las Cortes Generales, y no demande para Ceuta y Melilla el requisito de una *agrupación* con otras Administraciones para promover la iniciativa, es un hecho diferencial a considerar, pero dudosamente relevante a efectos de la adjudicación de la naturaleza parlamentaria <sup>4</sup>.

Finalmente, tampoco se observa para las Asambleas en los EE.AA. de estas ciudades ninguna otra competencia que no tenga un municipio (en concreto el pleno de su ayuntamiento) o que no pueda tener por atribución del Estado o de las Comunidades Autónomas a las que pertenezca. Disposiciones como los artículos 9.1 EE.AA., sobre la potestad de aprobar un Reglamento, no difieren de las atribuciones normativas que en materia de organización concede la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) a Ayuntamientos y Diputaciones <sup>5</sup>.

<sup>4</sup> P. REQUEJO RODRÍGUEZ: «Ceuta y Melilla...», op. cit., p. 61, destaca la incongruencia legislativa que se produciría de no considerar a Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas y admitir en ellas la iniciativa legislativa en las Cortes Generales, ya que el artículo 87.2 CE reserva ésta sólo a las Comunidades Autónomas.

<sup>5</sup> A.X. LÓPEZ MIRA: «Ceuta y Melilla. ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?...», op. cit., en pp. 151 y 152, destaca también como diferencia con las Comunidades Autónomas que los Estatutos de Ceuta y Melilla no mencionan el plazo de ampliación competencial de cinco años (art. 148.2

b) Por el estatuto de sus componentes

El continente no es un Parlamento si el contenido no se compone de parlamentarios. Los miembros de la Asamblea de Ceuta y Melilla, que ostentan la condición de *concejales* (arts. 7.2. EE.AA.) no reúnen ninguna característica en torno a ellos que confiera distinto contenido al ejercicio de su cargo público representativo local. El silencio estatutario sobre la posibilidad de que las propias Asambleas dispongan reglamentariamente sobre el estatuto de sus miembros nos lleva derechamente a observar el resto de preceptos sobre los miembros. Es en el conjunto de ellos donde advertimos con claridad la naturaleza eminentemente local de los mismos:

a) de forma expresa lo dicen los artículos 7.2 EE.AA., si bien por su redacción sugieren que la condición de *concejales* es un añadido a la de miembros de las Asambleas (arts. 7.2: «Los miembros de la Asamblea de Ceuta/Melilla ostentan *también* la condición de *concejales*»). La cursiva es nuestra);

b) de forma tácita se observa en la configuración del *status* del cargo público que su sistema de provisión genera, ya que los miembros son elegidos por el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la celebración de elecciones municipales (arts. 7.1 EE.AA.)<sup>6</sup>.

La condición de miembro de las Asambleas de Ceuta y Melilla se configura, por tanto, como la de un cargo público representativo protegido por el artículo 23.2 CE en cuanto al acceso, permanencia y cese, con las condiciones y contenido legal que se proyectan a partir de la Ley Electoral General sobre los miembros de las corporaciones locales. Así pues, en el régimen de incompatibilidades, inelegibilidades, derechos laborales, financieros, honoríficos, etc., habrá de aplicárseles los preceptos referidos a los cargos locales en la LBRL. Los reglamentos de organización de estas Asambleas habrán de adaptarse con carácter general a las leyes del Estado y no podrán atribuir caracteres sustancialmente *parlamentarios* a sus miembros<sup>7</sup>.

---

CE) previsto en otros Estatutos de *vía lenta* y que las Asambleas no tienen atribuida expresamente por los Estatutos la designación de un Senador *ex artículo 69.5 CE*.

<sup>6</sup> A.X. LÓPEZ MIRA: «Ceuta y Melilla. ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?...», op. cit., p.152: para el autor, es sintomático que se establezca un número de miembros en las Asambleas representativas similar al que correspondería al pleno de un ayuntamiento, por número de residentes, siguiendo la escala del artículo 179 LOREG.

<sup>7</sup> P. REQUEJO RODRÍGUEZ: «Ceuta y Melilla...», op. cit., p. 60, se pregunta si sería aplicable a los *diputados* de las Asambleas de Ceuta y Melilla la incompatibilidad para ostentar el cargo de diputados en el Congreso *ex artículo 67.1 CE*. Nosotros entendemos que la denominación «*diputados*», que reciben los representantes en los Reglamentos de las respectivas Asambleas (de fecha 22 de septiembre de 1995 el de Melilla y 30 de enero de 1996 el de Ceuta), no es suficiente para atribuirles la condición de tales (tampoco son parlamentarios los *diputados* provinciales). Con la autora, creemos que lo relevante para observar una incompatibilidad es la determinación de la naturaleza de la autonomía territorial. Nosotros entendemos que es puramente local y por tanto no existe tal incompatibilidad.

c) Por su organización

La Asamblea se gobierna por una Mesa compuesta por el Presidente de la ciudad y dos Vicepresidentes (arts. 9.1 EE.AA.); en su seno se pueden constituir comisiones en las que estén representadas las diferentes sensibilidades de la misma (arts 9.2 EE.AA.). Se reúne en sesiones ordinarias todos los meses como mínimo y extraordinarias cuando lo decida el Presidente de la Asamblea o lo solicite al menos la cuarta parte (el total son veinticinco, arts. 7.1 EE.AA.) de sus miembros, en cuyo caso se habrá de celebrar antes de dos meses (arts. 10 EE.AA.). El régimen no difiere del establecido en el artículo 46 y ss. de la Ley de Bases de Régimen Local para las entidades locales, ya que si bien el período máximo permitido para la celebración de pleno ordinario en diputaciones y ayuntamientos es de tres meses [art. 46.1.a) LBRL], los reglamentos orgánicos de funcionamiento interno o la práctica de los municipios de más de cincuenta mil residentes nos muestran que se ha optado por convocar al órgano representativo local con más frecuencia y al menos una vez al mes.

La nota discordante de las Asambleas de Ceuta y Melilla es la necesidad de elegir una Mesa en la que acompañan al presidente de la ciudad dos vicepresidentes. Éste es un rasgo *parlamentarizador*, que tendrá las repercusiones prácticas que le quiera conferir el Reglamento de la Asamblea. A todos los efectos, en las corporaciones locales, el presidente es sustituido por los tenientes de alcalde (o en la Diputación por los vicepresidentes) según su orden de nombramiento, pero no existe órgano alguno semejante, distinto al unipersonal de dirección plenaria que es el alcalde/presidente de la Diputación o quien en su caso les sustituya. Sin embargo, en el Derecho local alemán, que conoce pluralidad de modelos organizativos según la regulación de sus Estados, existe un modelo denominado *Magistratsverfassung* o *de la magistratura*, que se conoce en Hessen y parte de Schleswig-Holstein, donde la Asamblea representativa de la localidad no está presidida por el alcalde sino por uno de los miembros de la misma<sup>8</sup>. Por su parte, el artículo primero de la Ley italiana 8, de 1993, permite que la presidencia del órgano equiparable a nuestro pleno municipal (*Consiglio*) y el alcalde (*Sindaco*) se puedan separar en los municipios de más de 15.000 habitantes. En conclusión, vemos que la separación entre la presidencia de la Asamblea y la presidencia del ente local no es una nota ajena a los entes locales en Derecho comparado. Con todo ello, además, en el caso de Ceuta y Melilla la separación es menos radical puesto que la Mesa la preside el órgano unipersonal del ente, la presidencia de la ciudad<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> S. GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ: «La organización municipal en Alemania», en *Documentación Administrativa* nº 228. Octubre-diciembre de 1991, pp. 258 y ss.

<sup>9</sup> Respecto de los elementos organizativos de las Asambleas propios de un Parlamento, P. REQUEJO RODRÍGUEZ: «Ceuta y Melilla...», op. cit., p. 61, destaca también la existencia reglamentaria de la Junta

d) Por la relación de confianza mantenida con el órgano unipersonal

La legislación electoral española traslada determinados mecanismos tradicionales de las relaciones entre Parlamento y Gobierno a las instituciones locales. El más trascendental es la moción de censura que permite la sustitución de los presidentes de las corporaciones sin esperar a la finalización del mandato. Se trata de dar respuesta a una lógica de relaciones políticas locales que no difiere en sustancia de la estatal o regional <sup>10</sup>, ya que es posible que las instituciones no conozcan mayorías sólidas o éstas se rompan por diferencias de criterio intrapartidarias. A nivel local, si cabe, es mucho más lógico que se posibilite este recurso de remoción sobre la primera figura del territorio al no existir otro mecanismo ordinario de sustitución <sup>11</sup>, como a nivel estatal sucede con la facultad del Presidente del Gobierno de disolver las Cámaras y convocar elecciones anticipadas. Para las elecciones municipales, la Ley Orgánica Electoral persigue objetivos institucionales comunes de estabilidad y ordenación limitando la celebración de elecciones a espacios de cuatro años y realizando la provisión de puestos a la vez. En caso contrario, la existencia de más de ocho mil corporaciones que conformaran sus órganos representativos sin sujeción a esos parámetros de uniformidad supondría un caos organizativo de gran dimensión. De este modo, la moción de censura se convierte en una posible salida a las crisis corporativas. El legislador orgánico, no obstante, consciente de los efectos negativos que, para la tan repetida estabilidad común, puede causar un abuso de las mociones de censura, establece límites a su ejercicio impidiendo que los concejales puedan suscribir más de una en el mismo mandato (art. 197.2 LOREG).

La moción de censura, con independencia de su carácter de necesaria *salida* política, es un dato para constatar que existe la necesidad de una continua relación de confianza entre los representantes ciudadanos y el órgano unipersonal del territorio. En las Corporaciones locales el propio hecho de la provisión de la presidencia demanda la confianza de los concejales o diputados provinciales. El procedimiento de elección de los presidentes de las corporaciones así lo demuestra. Los concejales pueden votar por mayoría absoluta a aquel que consideren adecuado para el ejercicio del cargo, siempre que reúna la característica de cabeza de lista <sup>12</sup>, en caso de no obtener

---

de Portavoces. Nada impide tampoco la creación de este órgano por los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales, como de hecho sucede en un buen número de capitales y provincias.

<sup>10</sup> Desde la Ciencia política se ha tratado en numerosas ocasiones la *nacionalización* de la vida política local: Q. BRUGUÉ y R. GOMÀ: «Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la politización», en AA.VV.: *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel. Barcelona, 1998, p. 17.

<sup>11</sup> Sí existe un mecanismo extraordinario, como es el procedimiento de disolución de toda la corporación local, absolutamente excepcional, en los casos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).

<sup>12</sup> La condición de *cabeza de lista* para el acceso al cargo de alcalde es una opción legislativa que trata de adecuar el deseo de los votantes (la consideración común es que se vota como alcalde al primero

mayoría absoluta y ser elegido como alcalde el que encabece la lista más votada del municipio [art. 196 c) LOREG], se está otorgando tácitamente una confianza o al menos un consentimiento por la totalidad de los representantes que no eligen a otro de los cabezas de lista. Así pues, también en el inicio de la relación entre Asamblea representativa y presidencia del territorio se observa la confianza. En la Diputación provincial, el presidente necesita la misma de un modo similar a la prestación otorgada por el Congreso de los Diputados al Presidente del Gobierno: mayoría absoluta en la primera votación o simple en segunda (art. 207.2 LOREG).

Volviendo al tema de nuestro estudio, las Asambleas de Ceuta y Melilla mantienen una relación de confianza igual a la existente en las corporaciones locales:

1.º) Los artículos 15 II EE.AA. establecen los mismos requisitos para la elección de los presidentes de las ciudades que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la designación de alcalde: votación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea entre los cabezas de lista y, sin la obtención de la misma, provisión por la persona que encabezase la candidatura más votada.

2.º) Los artículos 19.2 EE.AA. establecen también la moción de censura con los mismos rasgos que la municipal del artículo 197 LOREG. La existencia de vicepresidentes de la Asamblea permite que en el procedimiento de votación de la moción uno de ellos sea quien la presida, para que no concurra la dirección de las sesiones en la misma persona cuya confianza como presidente de la ciudad está en juego. Ello no garantiza el normal funcionamiento de la sesión en la que se discuta o vote la moción más allá de lo que suceda en las corporaciones locales, cuestión que sólo se respalda desde una voluntad política acorde con las reglas del juego democrático (recordemos cómo en la sesión celebrada con este fin en la Asamblea de Melilla el 1 de marzo de 1997, presidida por un vicepresidente, el presidente de la ciudad interrumpió la votación mostrando un decreto propio en el que se impedía formular su voto a un diputado, debiéndose esperar hasta febrero de 1998 para que el TSJ de Andalucía remediara la situación).

---

de la candidatura escogida), con la realidad de la elección institucional a cargo de los concejales. Este requisito de la cabecera de lista podría ser hasta cierto punto incomprensible, puesto que no elimina la capacidad de remoción que tiene la mayoría de los concejales a través de la moción de censura, ni la facultad de escoger a otro concejal que no sea cabeza de candidatura. Ni siquiera limita que en situaciones de fragmentación asamblearía sea elegido en el momento de inicio del mandato un concejal que no se presentara como alcalde ante el electorado, puesto que la condición de cabeza de lista es renunciable, y se traslada según el orden de la candidatura.

A nivel estatal, esa *convención popular* sobre que se está eligiendo a un Presidente del Gobierno cuando se vota la composición del Congreso de los Diputados, no está refrendada por ningún tipo de mecanismo normativo, por lo que no entendemos su necesidad a nivel local. El conferir una ventaja a la mayoría minoritaria para que su cabeza de lista asuma la alcaldía no es sino una ficción jurídica de lo que no es otra cosa que una confianza asamblearía otorgada por inacción.



3.º) En Ceuta y Melilla existe la posibilidad estatutaria de interponer una *cuestión de confianza* (arts 19.1 EE.AA.), similar a la que pueden utilizar el Presidente del Gobierno y los de las Comunidades Autónomas. Hasta abril de 1999, ello habría sido un dato revelador de diferencias, al aparecer una figura propia de las relaciones entre Gobierno y Parlamento y con notable distancia de las relaciones entre Pleno y presidente de una corporación local. Ningún presidente de corporación disponía de un mecanismo en la Ley de carácter general y su desarrollo (LBRL y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales R.D.2569/1996) equiparable a esta cuestión, aunque, a través de otras iniciativas en la corporación, podía conocerse el grado de adhesión de la Asamblea hacia el órgano unipersonal. La comprobación de un rechazo hacia lo propuesto no generaba la dimisión del alcalde o presidente de la corporación, como sí sucede en estas ciudades (arts. 19.1 EE.AA.). La entrada en vigor de la LO 8/1999, de 21 de abril, que reforma la LOREG, introduciendo en ella la cuestión de confianza en las corporaciones locales (art. 197 bis), elimina la diferencia sustancial entre Ceuta y Melilla y el resto de localidades, si bien hay que constatar que los EE.AA. no imponen los límites temáticos al soporte de la cuestión que existen para ayuntamientos y diputaciones en el artículo 197 bis 1) LOREG, y que los Reglamentos de las Asambleas de estas ciudades pueden disponer con mayor libertad el procedimiento de desarrollo y votación de la cuestión.

No obstante todo lo relatado, en los Estatutos descubrimos una nota parlamentarizadora, a tenor de los artículos 15 I EE.AA.: los Presidentes elegidos por la Asamblea son nombrados por el Rey. Esta circunstancia formal se añade a las anteriores (por ejemplo, a la denominación *Asamblea*) como nota distintiva con el resto de corporaciones locales, pero un balance conjunto nos lleva a pensar que estas Asambleas son asimilables a los plenos de los ayuntamientos y las diputaciones, estando su naturaleza más identificada, por tanto, con los órganos representativos de las corporaciones locales que con los de las Comunidades Autónomas, ya que, sea cual fuere la valoración sobre cómo se proyecta la existencia una cuestión de confianza distinta en la naturaleza de las Asambleas, no puede revestir tanta importancia como para neutralizar el conjunto global de datos que hemos constatado.

Es claro que de la naturaleza de uno de los órganos de las Ciudades Autónomas, la Asamblea, no se puede derivar una cadena de conclusiones que extienda la denominación de corporaciones locales a Ceuta y Melilla. Veamos ahora otros órganos para ver si se fundamenta esta idea o por contra se difumina:

### *Los Consejos de Gobierno*

Ceuta y Melilla van a tener sus Consejos de Gobierno (capítulo III EE.AA.) que se caracterizan especialmente:

- 1.º) por ser órganos colegiados (arts. 16.1 EE.AA.);
- 2.º) porque sus miembros son nombrados y removidos por los presidentes de las Ciudades Autónomas libremente, dando cuenta a las Asambleas (arts 16.2 EE.AA.). No existe en la norma la obligación de nombrar estos cargos entre los miembros del órgano representativo;
- 3.º) porque pueden desarrollar reglamentariamente las normas aprobadas por las Asambleas, con autorización expresa de las mismas (arts. 17.2 EE.AA.) y gozan de una competencia genérica para desarrollar las normas dictadas por las Asambleas en la materia de organización y funcionamiento de los servicios administrativos (art. 17.3 EE.AA.);
- 4.º) además, responden de forma solidaria ante las Asambleas, sin perjuicio de la responsabilidad de cada uno de sus miembros por su gestión. (art. 18.1 EE.AA.).

Los órganos que en las corporaciones locales realizan tareas ejecutivas tienen distintos caracteres. El órgano unipersonal asume esas funciones según los preceptos de la LBRL, y luego las delega conforme a su criterio. No se estructura un *consejo* de carácter colegiado, ni tan siquiera existe un órgano con funciones similares, ya que no hay que olvidar que las comisiones de gobierno no siempre encuadran en su seno a la totalidad de los corporativos que asumen funciones delegadas. El *equipo de gobierno* de un ayuntamiento o diputación es una realidad distinta que puede coincidir o no numéricamente con la comisión de gobierno (que no puede estar formada por más de un tercio del número total de miembros de la institución más el alcalde) o con el grupo mayoritario (que puede disponer de miembros sin competencias delegadas). La posibilidad de nombramiento y cese discrecional de los delegados por parte del presidente de la corporación local se limita por el artículo 23.4 LBRL a los concejales, mientras que en Ceuta y Melilla se puede disponer de personas ajenas a la Asamblea como sucede en las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a la posibilidad de desarrollo reglamentario de las normas infralegales derivadas de la Asamblea, ni los presidentes de corporaciones ni sus delegados tienen una facultad jurídica expresa semejante que les permita desarrollar las ordenanzas locales.

En la práctica, las diferencias con las atribuciones de estos *Consejos* de Ceuta y Melilla no son sustanciales, porque recordemos que, por un lado, estos territorios disfrutaban de la potestad normativa reglamentaria sobre materias de su competencia en los términos que establezca la legislación estatal (arts. 22.2 EE.AA.), lo que sucede también con las competencias municipales enunciadas en el artículo 25 LBRL: los municipios y provincias pueden elaborar, con sujeción a normas de carácter general, ordenanzas sobre las materias que tienen atribuidas. La diferencia con las Ciudades Autónomas es que la competencia reside en el pleno de la corporación local (art. 49 LBRL). Por lo que respecta a la capacidad de los Consejos de Gobierno de

Ceuta y Melilla de desarrollar las normas dictadas por la Asamblea sobre organización y funcionamiento de los servicios administrativos, quienes ejercen las potestades ejecutivas de una corporación local (presidente o corporativos delegados) tienen suficiente margen normativo de maniobra como para elaborar sus acciones a partir del marco general organizativo del reglamento de funcionamiento interno aprobado por el Pleno y transmitir las instrucciones concretas a los departamentos que gestionan. Por último y en cuanto a la responsabilidad política solidaria de los Consejos, no cabe observarla en el conjunto de miembros de las corporaciones que ostentan responsabilidades de gobierno, pero desconocemos en qué se traduce la diferencia en la práctica.

En todo caso, es un hecho que el precepto (arts. 18.1 EE.AA.) reproduce otros artículos de Estatutos de Comunidades Autónomas que se refieren al órgano ejecutivo del territorio (por ejemplo, el artículo 13.3 E.A. de Castilla-La Mancha) y que en él existe una evidente voluntad legislativa de importar a Ceuta y Melilla un auténtico Consejo de Gobierno al modo del resto de Comunidades Autónomas, por lo que, en definitiva, nos encontramos ante un órgano formalmente equiparable a un Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma, de carácter colegiado pero con una dudosa potestad reglamentaria, ya que consiste en la facultad de desarrollo de normas infra-legales. Las notas organizativas e institucionales más reseñables que podemos destacar para la constatación de una cercanía a los Consejos de Gobierno presentes generalmente en el resto del Derecho autonómico español son la colegialidad y la capacidad presidencial de selección de los miembros sin ningún tipo de limitación.

### *Las competencias*

Ceuta y Melilla gozan de un listado de competencias cuantitativamente comparable al de las Comunidades Autónomas (arts. 20 y 21.1 EE.AA.). La distinción fundamental es el alcance de las mismas que sólo abarca las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria en los términos que establezca la legislación del Estado (arts. 21.2 EE.AA.). También se atribuye a cada ciudad la ejecución de la legislación del Estado en una serie de materias (arts. 22 EE.AA., entre las que destacaríamos, a modo de ejemplo, la de *instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de Ceuta/Melilla y su aprovechamiento no afecte a otro territorio*; o la de *Propiedad Intelectual*). Por último, los artículos 25 EE.AA. otorgan a las ciudades todas las competencias que ejercen o vayan a ejercer por atribución de leyes estatales ayuntamientos y diputaciones.

El panorama competencial muestra que la dotación de las ciudades es, en principio, bastante considerable. El hecho de que, por ejemplo, puedan tener facultades de administración, inspección y sanción en materia de

puertos y aeropuertos deportivos (arts. 21.1.4ª EE.AA.) o sanidad e higiene (arts. 21.1.19ª EE.AA.) resalta frente a las atribuciones usuales de las corporaciones locales. Pero al respecto hay que recordar que estas facultades podrían llegar a ser atribuidas por las Comunidades Autónomas a las corporaciones locales, si existiese voluntad política para ello. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a través de su Ley 8/1993, cede a los Consejos Insulares, administración local intermedia, sus competencias en materia de administración territorial. El dato a retener es que Ceuta o Melilla no disfrutaban competencias que no pueda llegar a asumir una corporación local, mientras que nunca, a la luz de estos Estatutos, podrán asumir competencias que tienen el resto de Comunidades Autónomas.

### 3. ¿SON AUTONOMÍAS LOCALES DE DISTINTA NATURALEZA?

La conclusión sobre la naturaleza de las ciudades de Ceuta y Melilla que se deduce de las notas anteriores es que nos encontramos ante autonomías locales, al frente de las cuales existen instituciones asimilables a los ayuntamientos. Sin embargo, no se puede olvidar, de una parte, las *formalidades* expresadas en los preámbulos de los Estatutos, que predicán la condición de *Ciudades Autónomas* insertas en el modelo del Estado de las Autonomías; y, de otra parte, cuestiones de fondo como las que hemos destacado por este orden: 1º) Organización de las Asambleas con ciertos elementos *parlamentarizadores* 2º) Posibilidad de los presidentes de plantear una cuestión de confianza sobre temas que exceden lo dispuesto en el nuevo artículo 197 bis 1) LOREG. 3º) Los Consejos de Gobierno no tienen por qué formarse obligatoriamente con miembros del órgano de representación ciudadana. 4º). Competencias extraordinarias en la actualidad respecto a los entes locales.

#### *En cuanto a las formalidades*

Lo que hemos denominado como *formalidades* la denominación de las normas aplicables a estos territorios como *Estatutos de Autonomía* y las declaraciones de sus Preámbulos acerca de que con ellos se completa el sistema autonómico son, sin duda, el dato de mayor relevancia para afirmar que el legislador pretendía, aunque con tardanza, solucionar a toda costa el problema específico de las plazas norteafricanas ante la presión de sus ciudadanos por tener un marco institucional adecuado. Desde la óptica constitucional, se encontraba con los preceptos [DT 5ª y art.144 b) CE] que posibilitaban el acceso a la autonomía en un grado comparable al del resto de regiones y, desde la óptica política, con dos enclaves que no permitían ce-

rrar un esquema organizativo autonómico. Se pretendía completar la organización territorial para lo que cabían dos soluciones: de un lado, la reafirmación de la naturaleza de autonomías locales encuadradas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y, de otro, la concesión de una auténtica autonomía política equiparable a la de las otras diecisiete Comunidades Autónomas. Se elige un nuevo camino: crear dos híbridos que no son otra cosa que divisiones territoriales *locales* asimilables prácticamente en su naturaleza al escalón básico *municipio*.

Podemos decir que, a la vista de estas *formalidades* y constatando que no estamos ante Comunidades Autónomas, estas *Ciudades Autónomas* gozan de una autonomía de contenido distinto al del resto de *autonomías locales*, por el simple hecho de poseer unos Estatutos de Autonomía. Pero, además, el contenido de los mismos, tal y como decíamos en el párrafo anterior, también ayuda a avalar la existencia de un régimen especial. Algunos factores, como los de organización asamblearia o la cuestión de confianza sobre temas ajenos a los permitidos en otras corporaciones locales, aunque destacables son prácticamente irrelevantes. Otros, como la naturaleza misma de *Estatutos de Autonomía* que tienen sus normas organizativas, la configuración del Consejo de Gobierno y las competencias atribuidas, sí que van a perfilar un distinto grado de autonomía.

#### *En cuanto a la organización de las Asambleas con ciertos elementos parlamentarizadores*

La existencia de una *Mesa*, con dos *vicepresidentes* que acompañan al Presidente de cada ciudad, en el órgano de representación de los vecinos de Ceuta y Melilla, desconocida en las corporaciones locales, constituye a nuestro juicio sólo una peculiaridad organizativa que no puede considerarse sustancial para predicar una *parlamentarización* adicional a la que se observa ya en el resto de municipios y provincias. Desde 1979, y en especial tras la promulgación de la LOREG y la LBRL en 1985, han adquirido esquemas organizativos y adoptado modelos al uso de Parlamentos territoriales, derivados de la propia legislación citada o de sus normas de autoorganización. Así, es habitual distinguir en las diputaciones y corporaciones locales de cierta entidad el órgano plenario de representación, con un funcionamiento a través de *grupos políticos*, dirigidos por un portavoz, que a su vez se miran en el espejo de los grupos parlamentarios para su organización (es habitual que nombren viceportavoces, incluso presidentes), funcionamiento y actuación en el Pleno. Las instituciones preparan, asimismo, sus trabajos a través de órganos complementarios que, aunque no siempre impuestos por la LBRL, son recomendados como mecanismos de agilización del trabajo: comisiones informativas, consejos de participación ciudadana (en los que, además, se recoge la pluralidad de opciones políticas

representadas en la corporación). El procedimiento para la toma de decisiones también se inspira en la mecánica de funcionamiento parlamentario: los órganos unipersonales o sus delegados efectúan propuestas que conocen las comisiones informativas, que trabajan sobre ellas y dictaminan los puntos incluidos en el orden del día, para su posterior conocimiento por el Pleno. Las relaciones políticas mayorías-minorías conocen una articulación similar a la que se da en otros escalones territoriales.

En fin, el Pleno se dirige por un presidente que, como en Ceuta y Melilla, coincide con la persona que tiene encomendada las principales funciones ejecutivas. Los *vicepresidentes* del Pleno de una corporación local no son otros que los tenientes de alcalde, por orden de nombramiento, que sustituirán al presidente en caso de ausencia. La particularidad distintiva a resaltar, que tampoco tiene mayor trascendencia, es que estos sustitutos del presidente del Pleno son también sustitutos orgánicos en las tareas ejecutivas. Por otro lado, nada impide que los vicepresidentes de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla puedan serlo también de su Consejo de Gobierno.

Un segundo elemento en las relaciones entre los distintos órganos de los territorios es que el Presidente de cada Ciudad es nombrado por el Rey, una vez que ha sido elegido por la Asamblea. Las particularidades históricas, geográficas y políticas de estas ciudades justifican sobradamente esta distinción, que no es sino un nuevo ejemplo de que la *fachada* jurídico-legal se reviste con los ornamentos que el Derecho español reconoce a las Comunidades Autónomas, a todos los efectos intrascendentes.

*En cuanto a que un Consejo de Gobierno no tiene por qué formarse obligatoriamente con miembros del órgano de representación ciudadana*

La existencia de un Consejo de Gobierno en las Ciudades Autónomas del norte de África es un factor más en el camino de la *parlamentarización*, que se acentúa cuando se admite una composición con personas ajenas al órgano de representación ciudadana. Puede que el resto de corporaciones locales, que se ha basado consciente o inconscientemente en la organización de entidades territoriales superiores para su organización y funcionamiento, quizá buscando la democratización que algunas veían discutida en los primeros años de democracia (caso de las diputaciones), avancen en esta línea de admitir en su seno personas foráneas, ya que sin duda se han fijado en otros esquemas de separación entre la Asamblea y el *ejecutivo local*: no olvidemos que las comisiones de gobierno, tras la LBRL de 1985, ya no requieren la participación proporcional de las fuerzas de la corporación en su seno. Tampoco, que se han transformado en auténticos órganos de compartir el poder conferido al órgano unipersonal, asumiendo casi siempre (en especial en las ciudades medianas y grandes) importantes atribuciones

delegadas por el Pleno. Así, la consideración de *ejecutivo local* inexistente en la regulación acaba siendo un hecho en todos los órdenes: el organizativo, el competencial y el humano. En este último hay que detenerse para constatar que los equipos de concejales o diputados delegados, sean éstos o no de la comisión de gobierno o concurra o no además en ellos la condición de tenientes de alcalde o vicepresidentes de la diputación; van a tener la misma dependencia de actuación respecto de quien los nombra que los Consejeros de Ceuta y Melilla respecto de los presidentes de las Ciudades Autónomas.

En cualquier caso, que las corporaciones locales hayan avanzado en la norma y la práctica en el reiterado camino de la *organización tipo Parlamento* no ha de hacernos desconocer que es precisamente en este extremo de la designación absolutamente libre del Consejo de Gobierno donde se produce una importante diferencia que afecta a la solidez de la relación de confianza: en Ceuta y Melilla los presidentes sólo deben preocuparse de mantener una fuerte relación de confianza con sus respectivas Asambleas, procediendo sin ninguna otra mediatización a ejercer las labores de gobierno. Sin embargo, en las corporaciones locales, la acumulación de las condiciones representativas y ejecutivas-delegadas en algunos de los cargos públicos, pertenecientes a las mayorías que apoyan en la Asamblea local al órgano unipersonal, ocasiona un cuerpo único de toma de decisiones que se interfieren, condicionando las decisiones del alcalde o presidente de la diputación de manera más aguda que en esas ciudades. Ante esto, es claro que, por ejemplo, un alcalde necesita tomar las decisiones de forma compartida con sus delegados, si quiere mimar su propio cargo cuyo sustento reside en la fidelidad de voto de aquellos en el Pleno, mientras que un Presidente de Ciudad Autónoma puede imponer sus decisiones y cesar, si es su antojo, a todos aquellos que con él comparten las tareas ejecutivas, cuidándose sólo de sus relaciones con los representantes en la Asamblea. Así, es evidente que la *colegialidad* de un equipo de gobierno local, a pesar de la articulación normativa de tareas ejecutivas en torno a un órgano unipersonal, acaba siendo mayor que la de otros consejos de gobiernos territoriales. Una vez más, la realidad ha de sobreponerse a las consideraciones que podamos efectuar respecto de la mayor fortaleza decisoria de los presidentes de Ceuta y Melilla frente al resto de presidentes de corporaciones locales: ¿Se atreverían éstos a designar un Gobierno sin influencia de los representantes que los sustentan en las Asambleas e incluso a no dar cabida en el mencionado Consejo a varios de ellos? <sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A la diputada de Ceuta Susana Bermúdez no le convenció que en el Gobierno, formado en julio de 1995 por el Sr. Fortés, ella no fuera consejera...

*En cuanto a las competencias extraordinarias en la actualidad respecto a los entes locales*

Por último, hay que constatar las diferencias competenciales que, por las propias Leyes Orgánicas que aprueban sus Estatutos, exhiben estas ciudades. Hay que valorar el deseo del legislador de otorgarlas en una norma con este rango y contraponerlo a la mera posibilidad que, en el marco de la legislación estatal y autonómica, tiene el resto de corporaciones locales para llegar a este nivel. Constituye este dato una llamada de atención ante cualquier intento de uniformar la realidad de Ceuta y Melilla con los entes locales del régimen común.

#### 4. CONCLUSIÓN

Las Ciudades Autónomas son autonomías locales que gozan de un régimen estatutario especial, a partir de las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995<sup>14</sup>. Su régimen de autogobierno y la gestión de sus propios intereses comparten los rasgos comunes conocidos en las corporaciones locales, gozando de peculiaridades orgánicas y competenciales que elevan a esos territorios por encima del grado de facultades normativas atribuidas a las autonomías locales del régimen común.

La existencia de autonomías locales con caracteres especiales no es una novedad en el Derecho español, que conoce los casos de los Territorios Históricos del País Vasco, con un régimen peculiar derivado de la tradición histórica, y también reconocido en la Constitución (a partir de la DA 1<sup>a</sup>) y en la legislación local (art. 39 LBRL)<sup>15</sup>. En los órganos forales se acentúa también la separación entre los órganos representativos y decisorios de los territorios forales de una parte, y los ejecutivos por otro. Además, en ellos, el aparato gubernamental foral se compone en ocasiones de múltiples cargos directivos de confianza, que se sitúan en la cúpula de la Administración junto con los diputados ejecutivos forales<sup>16</sup>. Pero tanto en estos casos, como en el de otras entidades locales intermedias supramunicipales que gozan de

<sup>14</sup> A.X. LÓPEZ MIRA: «Ceuta y Melilla. ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?...», op. cit., p. 156, que niega a estas ciudades el carácter de Comunidad Autónoma, tampoco entiende que sean entidades locales peculiares sino *ciudades autónomas de soberanía cedible*.

<sup>15</sup> Artículo 39 LBRL.: «Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante las disposiciones de la presente ley les serán de aplicación con carácter supletorio».

<sup>16</sup> Por ejemplo, en virtud de su potestad autoorganizativa, el Territorio Histórico de Álava nombra directores generales. Ello es refrendado por la STS de 7 de junio de 1993 (Sala 3<sup>a</sup>, sección 7<sup>a</sup>). Se puede consultar una reseña en AA.VV.: *Anuario de Gobierno Local 1997*. Ed. Diputació de Barcelona-M. Pons. Barcelona, 1997, pp. 513 y ss.



ciertas peculiaridades organizativas y electorales (cabildos canarios o consejos de Baleares), encontramos los referentes constitucionales para definir su naturaleza como territorio en los artículos 137, 140 y 141 CE. La autonomía local de Ceuta y Melilla también se ha de reconocer a partir de estos preceptos como una capacidad de organización y gobierno propio, que no tiene carácter político sino administrativo (o al menos, el componente de autonomía política que tienen buena parte de las decisiones de las entidades locales, es esencialmente distinto al que se predica de las Comunidades Autónomas), cuya finalidad es la defensa de los intereses propios en el ámbito que marque el legislador. La especialidad de las Ciudades Autónomas radica en que el ámbito de actuación en defensa de esos intereses propios ha sido marcado por una ley orgánica y con un significativo contenido de materias sobre las que ejercitar facultades de administración, inspección, sanción, normación y ejecución, mientras que para el resto de entidades locales hay que atender al campo de movimiento que confiere la LBRL y las leyes de desarrollo que en su caso elaboren las Comunidades Autónomas. Esta distinción de contenidos aparece también entre las propias corporaciones locales, que, a partir de unos mínimos expresados en la Constitución (por ejemplo, su propia existencia) o en la Ley Básica general (por ejemplo la capacidad de elegir los órganos complementarios que quieran crear respetando los mínimos de la LBRL y de la legislación autonómica en su caso), conocen distintas atribuciones derivadas de múltiples factores. De esta forma, una diputación de una Comunidad Autónoma, cuyas instituciones practiquen una política de neocentralismo, tendrá las atribuciones competenciales reconocidas en la LBRL, mientras que una diputación, cabildo o consejo insular que pertenezca a una Comunidad Autónoma cuyas instituciones regionales simpaticen con la descentralización en los entes locales intermedios, tendrá atribuciones superiores concedidas por la correspondiente región.

Como las corporaciones locales, Ceuta y Melilla gozan de una protección para su autonomía a través de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y disfrutan, o mejor dicho padecen, los mismos mecanismos reaccionales ante un ataque a la misma proveniente de otros ámbitos territoriales; no han podido acceder (hasta la reforma de la LOTC de abril de 1999) directamente al Tribunal Constitucional para impugnar actos con o sin fuerza de ley que lesionen esa autonomía. Como sabemos, la garantía constitucional de la autonomía local se atribuye a la institución *municipio*, pero no a un concreto pueblo o ciudad (STC 214/1989, caso *Ley de Bases de Régimen Local*), que puede incluso desaparecer, por ejemplo, fruto de un proceso territorial de agregación. En el caso de Ceuta y Melilla esta garantía está reforzada constitucional y estatutariamente: por un lado, no cabría sin una reforma de la Constitución pensar en la desaparición de Ceuta y Melilla, mencionadas en la DT 5ª [y aludidas por el art. 144 b) CE]. Por otro lado, porque al venir contemplada esa autonomía local

en una norma con rango de Ley Orgánica, demandaría un procedimiento especial de intervención, que pasaría por las Cortes Generales inevitablemente, mientras que un municipio cualquiera puede alterarse con el cumplimiento de las condiciones y procedimientos reflejados en los artículos 13 y ss. de la LBRL y en la legislación de desarrollo autonómico. La verdadera especialidad del juego de la garantía constitucional de la autonomía local sobre las Ciudades Autónomas es la amplia variedad de contenidos que no se pueden alterar por el legislador mediante una ley ordinaria, y no sólo el mero hecho de su desaparición o de una hipotética alteración de sus límites, entre otras cosas porque ciertas entidades locales también demandan para su alteración la concurrencia de ley orgánica (art.141.1 *in fine* CE: «(...) Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica».).

En definitiva, que la especialidad de estas autonomías locales nos sugiere que en la práctica ha sido posible una especie de género *autonómico* a medio camino entre el que gozan las nacionalidades y regiones y el que poseen las entidades locales. Estas autonomías, hoy más cercanas a lo local que a lo regional, pueden evolucionar, dadas las contradicciones latentes en ellas, hacia un *status* comparable al del resto de Comunidades Autónomas o quedarse en los esquemas actuales de continuidad respecto de la situación anterior a 1995, como corporaciones locales. Lo primero va a ser difícil. No sólo el interés de sus ciudadanos sino el de la política exterior de España animará a la clase política en una u otra dirección.

Respecto al resto del ordenamiento territorial español, la concesión de un régimen de autonomía *especial local* puede que en el futuro sea precedente para el establecimiento de otras soluciones organizativas concretas: nos estamos refiriendo a las áreas metropolitanas, entidades locales de estatuto legal que podrían obtener *ideas* de este sistema para su estructuración. O también servir de modelo para leyes autonómicas que concedan estatutos especiales a ciudades por el hecho de su capitalidad (por ejemplo, la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona). Si bien, en cualquiera de esos casos, las instituciones locales únicamente tendrían protección a partir de las normas que las crearan y no a partir de la Constitución.

Hemos pretendido con estas reflexiones, como se habrá podido comprobar, poner en cuestión que la existencia de normas denominadas *Estatutos de Autonomía* suponga la existencia en cualquier caso de Comunidades Autónomas en los territorios sometidos a su ámbito de aplicación, ya que parece más razonable, tras conocer durante años qué son en la práctica estas Comunidades Autónomas, hablar de ellas a partir de la realidad y no sólo en base a los adjetivos que el legislador condicionado por razones políticas, adjudica a las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995. En cualquier caso, si aceptáramos la existencia en nuestro Derecho de Comunidades Autónomas sin Parlamento, parlamentarios, capacidad legislativa,

potestades financieras relevantes o con competencias de corte exclusivamente gubernamental <sup>17</sup>; habría que convenir que son la excepción a lo que se conoce en España como tales.

---

<sup>17</sup> P. REQUEJO RODRIGUEZ: «Ceuta y Melilla...», op. cit., p. 61: se puede predicar una naturaleza política de la autonomía cuando esté compuesta de competencias de corte exclusivamente gubernamental, aunque carezca de competencias legislativas.

