

Las peculiaridades electorales de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Josep M^a Castellá Andreu

*Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política
Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. ELECCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA.— 3. LA EXPERIENCIA ELECTORAL DESDE 1995 HASTA 2005.— 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente tanto Melilla como Ceuta se han organizado a través de Ayuntamientos sujetos al régimen general de los municipios españoles. En la actualidad es el establecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y por el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 786/1986, de 18 de abril, los cuales carecen de toda previsión especial para ambas ciudades. Sin embargo se trata de dos municipios muy especiales, tanto por su posición geográfica como por la consecuencia jurídica que de la misma se ha deducido: su no pertenencia a ninguna provincia.

Tras la conclusión del mapa autonómico en 1983, quedaba pendiente la solución jurídica para el encaje de Ceuta y Melilla en el Estado autonómico. Las discrepancias políticas en torno a cómo se relacionarían los nuevos entes territoriales que se iban a crear con los municipios preexistentes y la entidad demográfica y territorial de ambas ciudades, que podía llevar a crear desproporcionada la instauración de una comunidad autónoma, incidieron en la demora en hallar un cauce jurídico a la peculiar problemática de ambas ciudades. En 1995, las dos principales fuerzas políticas nacionales acordaron la vía:

su constitución como «ciudades con Estatuto de Autonomía». Los Estatutos acordados por las Cortes fueron aprobados mediante dos leyes orgánicas utilizando la previsión del art. 144 b) CE (Leyes Orgánicas 1 y 2 /1995, de 13 de marzo), desligada de la disposición transitoria 5^a, que contiene el procedimiento especial que habrían de seguir las ciudades de Ceuta y Melilla para constituirse en comunidades autónomas.

Un aspecto básico a tener en cuenta a la hora de abordar el sistema electoral de Ceuta y de Melilla es cómo los Estatutos tratan de conjugar la dualidad de regímenes jurídicos derivada de la subsistencia del municipio al que se añade un peculiar régimen autonómico¹: «se ha mantenido en los territorios correspondientes la existencia de los municipios, entidades locales, y de sus respectivos órganos, los ayuntamientos, con todas las potestades y prerrogativas propias de los mismos, pero, al mismo tiempo, se ha atribuido a dichos municipios una organización, unas nuevas competencias y unos nuevos mecanismos de financiación propios de las comunidades autónomas. Es decir, se ha preservado el régimen local íntegro de Ceuta y de Melilla, pero se le ha dotado de un elemento de autonomía renovador...»². Y ello se hace sin dar lugar a una duplicidad institucional entre unos órganos locales y otros autonómicos (de la ciudad autónoma), sino atribuyendo una naturaleza bifronte a la Asamblea, al Consejo de Gobierno y al Presidente, que actúan no sólo como órganos de la ciudad autónoma sino también municipales.

Los estatutos de ambas ciudades presentan una estructura equiparable en buena medida a la del resto de los estatutos de autonomía de las CCAA y sus contenidos se corresponden con los mínimos ordenados en el art. 147.2 CE para los estatutos de autonomía³. En lo que constituye el marco de referencia para el estudio del sistema electoral, su título primero se refiere a la organización institucional de la ciudad y, en concreto, su capítulo I se dedica a la Asamblea. En efecto, el art. 6 de los Estatutos de Ceuta y de Melilla enuncia las instituciones de gobierno de cada ciudad autónoma: la Asamblea, el Presidente y el Consejo de Gobierno. Como rasgos más singulares de esta ordenación conviene destacar, por un lado, que la Asamblea —«órgano representativo de la

¹ Vid. A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *Estatutos de autonomía para Ceuta y Melilla*, Alzagara, Málaga, 1995, pp. 213 ss. J.A. MONTILLA MARTOS ve esta dualidad como una consecuencia del carácter «híbrido de la autonomía política regional y la autonomía administrativa local» que son las ciudades autónomas, en «Competencias de la Ciudad Autónoma en su Estatuto», en M.J. FERNÁNDEZ (coord.), *Estatuto de Autonomía y régimen fiscal de Melilla*, Cedecs, Barcelona, 1998, pp. 82 y 84. Nos hemos ocupado del origen y de las características de la autonomía de las dos ciudades autónomas en J.M. CASTELLÁ ANDREU y E. PONS i PARERA, «Los estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunitats Autònomes 1995-1996*, Fundació C. Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 1997, pp. 201-226.

² *Memoria de los proyectos de leyes orgánicas de los estatutos de autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1994, pp. 7-8. J. CANO BUESO califica la solución dada como «fórmula razonable y adecuada», en «Sistema político de la ciudad autónoma de Melilla», en M.J. FERNÁNDEZ (coord.), *Estatuto de Autonomía y régimen fiscal de Melilla*, cit., pp. 71.

³ Sobre los rasgos diferenciales de las distintas categorías de estatutos de autonomía y sus contenidos nos remitimos a J.M. CASTELLÁ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, *passim*.

Ciudad» (art. 7.1)⁴— no tiene atribuida la potestad legislativa⁵. Por otro, el Presidente de la Ciudad preside no sólo el Consejo de Gobierno sino también la Asamblea⁶, lo que acentúa el carácter presidencialista del sistema de gobierno, propio de los entes locales⁷.

La regulación estatutaria mencionada de las instituciones es consecuencia del art. 20 de ambos Estatutos, que estatuye la competencia de la ciudad autónoma sobre organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno. Esta potestad, expresión primaria de la autonomía, se recoge como la primera de las competencias exclusivas en todos los estatutos de autonomía de las CCAA (de acuerdo con el art. 148.1.1 CE). En el caso de Ceuta y Melilla, sin embargo, no afecta al momento anterior a la constitución de la Asamblea, esto es al de la formación del órgano, en que los Estatutos remiten a la heteronormación por parte de la legislación electoral estatal para las elecciones locales. La ausencia de competencias legislativas de las ciudades autónomas se traduce en la imposibilidad de dictar una normativa electoral propia. Por el contrario, al amparo de dicha competencia se han dictado los Reglamentos de la Asamblea que regulan la organización y funcionamiento de éstas una vez constituidas, salvo remisión específica a la legislación estatal correspondiente⁸.

2. ELECCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA

La Asamblea de cada ciudad autónoma se compone de 25 miembros⁹, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con la

⁴ Para J. CANO BUESO, *op. cit.*, p. 72, el que la Asamblea represente a la «ciudad», y no al «pueblo» como en los Estatutos de las CCAA (por ejemplo art. 30 EACataluña), es señal de desvalorización política del contenido representativo de la Asamblea.

⁵ El art. 12 de ambos Estatutos menciona las funciones de la Asamblea entre las que destaca: la aprobación de la normativa reglamentaria y la iniciativa legislativa; la elección del Presidente de la Ciudad; el impulso y control de la acción del Gobierno; y la aprobación de su propio Reglamento. Además, los Estatutos contienen como cláusula residual general, en el apartado segundo del art. 12, una remisión a las restantes atribuciones de los Plenos de los Ayuntamientos conforme al art. 22 LRBRL.

⁶ El Presidente de la Ciudad ostenta la cuádruple condición de ser el supremo representante de la ciudad, Presidente de la Asamblea, Presidente del Consejo de Gobierno (art. 14 EA) y Alcalde (art. 15 EA). La elección ordinaria del Presidente se realiza en la sesión constitutiva de la Asamblea por mayoría absoluta, y sólo puede recaer en alguno de sus miembros que haya encabezado una lista electoral que haya obtenido representación. Si ninguno de los candidatos obtuviera dicha mayoría, queda designado Presidente el cabeza de la lista más votada (art. 15 ECAA), como ocurre para la elección de alcalde (art. 196 LOREG). Ello es así a diferencia de lo que sucede para la investidura de Presidente de Comunidad Autónoma, en que no rige este automatismo salvo en alguna Comunidad (caso de Andalucía). En cambio, al igual que en las comunidades autónomas, el nombramiento del Presidente corresponde al Rey (art. 15 EA), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 152.1 CE. El Presidente nombra y separa libremente a los consejeros que integran el Consejo de Gobierno, con el único requisito impuesto estatutariamente de dar cuenta a la Asamblea (art. 16.2 ECAA). Los consejeros no tienen porque ser miembros de la Asamblea, a diferencia de los municipios.

⁷ A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *op. cit.*, p. 243.

⁸ El Reglamento de la Asamblea de Melilla se publicó en el *Boletín Oficial de Melilla* extraordinario, nº 9 de 12 de marzo de 2004. El anterior reglamento orgánico de la Asamblea de Melilla se publicó en el BOME, nº 3424, de 22 de septiembre de 1995. El de Ceuta entró en vigor el 1 de enero de 2005, derogando al anterior publicado en el *Boletín Oficial de Ceuta* de 30 de enero de 1996.

⁹ El número de 25 miembros de la Asamblea se corresponde con el que prevé el art. 179 LOREG para el número de concejales de los municipios de entre 50.001 a 100.000 residentes, que es el grupo en el que se

legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de las elecciones locales (art. 7.1 EEAA). Se aplica pues el régimen jurídico que rige para las elecciones municipales (derecho de sufragio, causas de inelegibilidad e incompatibilidad, sistema electoral, convocatoria y procedimiento electoral, gastos y subvenciones), con algunas particularidades que se reseñan a continuación¹⁰. En la legislación vigente se trata del título III de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG, arts. 176-200). No obstante, la citada remisión estatutaria se ha de circunscribir, en lo que ahora nos interesa, a la regulación de las elecciones y del derecho de sufragio. Por tanto, otras previsiones de la LOREG (arts. 194-197 bis) en relación con la constitución de la Asamblea, la elección del Presidente, la moción de censura o la cuestión de confianza hay que entender que se aplican a Ceuta y Melilla en la medida en que haya una remisión específica (caso de la suscripción, discusión y votación de la moción de censura, de acuerdo con el art. 19.2 EEAA). Caso contrario, rige la competencia en organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno prevista en los Estatutos (art. 20 EEAA), las cuales son desarrolladas, por mandato estatutario, por el Reglamento de la Asamblea, para preservar así un ámbito propio de decisión (manifestación de la autonomía institucional)¹¹.

De entrada las elecciones se celebran el mismo día que las elecciones locales en todo el territorio español (art. 8.3 EEAA). Ahora bien, se trata de elecciones distintas como acredita la diferente previsión en el Real Decreto de convocatoria¹², y confirma el hecho que en las papeletas de voto ha de constar la

insertarían ambas ciudades. De hecho es el que se aplicó con anterioridad a la aprobación del Estatuto y de su régimen especial de autogobierno. El hecho de quedar petrificado en los Estatutos el número de miembros de la Asamblea trae como consecuencia que un aumento—o disminución— de la población en dichas ciudades no comportaría la revisión automática del número de miembros de la Asamblea, sino que requeriría de una reforma de los Estatutos. El procedimiento de reforma es relativamente rígido: sólo en caso de iniciativa de la Asamblea, ésta debe aprobarla por 2/3. En cualquier caso la reforma requiere sólo una aprobación unilateral de las Cortes por la mayoría absoluta del Congreso en votación final y la calificación como Ley orgánica (art. 41 EEAA).

¹⁰ La aplicación de la LOREG a las elecciones de las Asambleas de Ceuta y Melilla plantea problemas por la ausencia de previsión específica de las particularidades de estas ciudades (derivadas del hecho de estar fuera de la distribución provincial), lo que suele ocurrir en muchas leyes sectoriales. Por eso, por ejemplo, las referencias a la Junta electoral provincial hay que entenderlas referidas a la Junta electoral de zona de cada ciudad autónoma.

¹¹ Así, por ejemplo, hay contradicciones entre lo previsto en el art. 197 LOREG y en el art. 74 Reglamento de la Asamblea de Melilla de 2004 (igual que sucedía con el de 1995) en relación con la presidencia de la sesión en que se discute la moción de censura: según la LOREG debe constituirse una mesa de edad; en cambio, según el Reglamento la preside el vicepresidente de la misma. Hay que entender aplicable al caso la normativa local específica. La STS de 4 de febrero de 2002 (Aranzadi 6986), en relación con el momento de la eficacia de la renuncia al escaño de un miembro de la Asamblea de Melilla que revoca su decisión, aplica el Reglamento orgánico de la Asamblea, y no el Reglamento de organización y funcionamiento de los entes locales de 1986, por lo que la renuncia se hace efectiva con el conocimiento de la misma por la Mesa, y no ante el Pleno de la Corporación. El TS asimila la solución dada a la de las CCAA (así STC 81/1994) y no a la de los entes locales, y aplica el art. 6.2 del Estatuto de Melilla, por el que la organización y funcionamiento de las Instituciones se establecen en el propio Estatuto y en las normas que lo desarrollen.

¹² El RD de convocatoria electoral se refiere a las «elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla» (así RD 489/1995, de 3 de abril; RD 606/1999, de 19 de abril; y 347/2003, de 31 de marzo). Las elecciones se convocan el día 55 antes del cuarto domingo de mayo (art. 42.3 LOREG), salvo lo dispuesto en la Disposición Adicional V de la citada ley para el caso de coincidencia en un espacio no superior a 4 meses con las

mención específica «[e]lecciones a la Asamblea de Ceuta/Melilla» (art. 8.1 EEAA)¹³. La convocatoria corresponde al Gobierno de la Nación (art. 8.3 EEAA)¹⁴ y no a los Presidentes de las ciudades, como ocurre en las CCAA. A los Presidentes cesantes corresponde únicamente la convocatoria de la Asamblea dentro de los veinte días siguientes al de la celebración de las elecciones (art. 8.4 EEAA)¹⁵. Además del carácter heterónomo de la disposición, rige en todo el proceso un total automatismo que impide la disolución anticipada de la Asamblea por parte del Presidente, a diferencia de la mayoría de CCAA¹⁶.

La circunscripción electoral viene precisada en los Estatutos: «el término municipal» (art. 8.2 EEAA), por lo que no cabría introducir otras posibilidades, como los barrios.

El sistema electoral es el proporcional y se atribuyen los puestos de acuerdo con la fórmula D'HONDT, con la exclusión de las candidaturas que no alcancen el 5% de los votos válidos (art. 180 LOREG).

El derecho de sufragio activo y pasivo se concreta para las elecciones a la Asamblea en el art. 8.1 de ambos Estatutos. Pueden ejercerlo los ciudadanos mayores de edad que estén en pleno uso de sus «derechos políticos», inscritos en el censo electoral, que no se hallen incurso en ninguna causa de inelegibilidad, y que cumplan los requisitos establecidos en la LOREG para la celebración de elecciones locales. Debe resaltarse la diferencia entre la cláusula del art. 8 de los Estatutos, típica de los Estatutos de Autonomía, con el art. 18 de la LRBRL que habla de derechos «de los vecinos».

En relación con los titulares del derecho de sufragio en las elecciones de las Asambleas de las ciudades autónomas, se planteó la cuestión de si pueden votar y ser elegidos miembros de las mismas los extranjeros residentes, y que sean nacionales de Estados de la Unión Europea o de otros con tratado bilateral que reconozca el derecho de sufragio en dichas elecciones en condiciones de reciprocidad (Noruega). La duda venía fundada en que, por un lado, los

elecciones al Parlamento europeo, supuesto en que deberán celebrarse simultáneamente el día de éstas (así en 1999).

¹³ Esto último fue introducido como consecuencia de una enmienda consensuada por los grupos socialista y popular con el objetivo de subrayar que no se trata de elecciones al Ayuntamiento, sino a la Asamblea de la ciudad autónoma. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie A, nº 89-5, p. 35.

¹⁴ Por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios del Interior y de Administración Territorial [Administraciones Públicas] (art. 185 LOREG).

¹⁵ En este punto se advierte una ligera diferencia de regulación con el art. 195 LOREG que ordena la celebración de la sesión constitutiva el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones. Los Estatutos son la norma aplicable al caso.

¹⁶ El art. 61 LRBRL prevé una disolución extraordinaria por acuerdo del Consejo de Ministros y previo acuerdo favorable del Senado, por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. En este caso deberían convocarse unas elecciones anticipadas, dentro del plazo de 3 meses, salvo que, por la fecha en que ésta debiera constituirse, el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año (art. 183 LOREG). El problema que se plantea también en este supuesto, como el enunciado en la nota 9, es que la LOREG remite a la Diputación provincial o a la Comunidad Autónoma el nombramiento de una comisión gestora para la administración ordinaria, lo que no puede aplicarse a las dos ciudades autónomas, con lo que tendría que ser directamente el Gobierno del Estado el que asumiera esta función.

arts. 176 y 177 de la LOREG (reformada por LO 1/1997) en relación con la celebración de elecciones municipales, incluyen los derechos de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes, en cumplimiento de la previsión del art. 13.2 CE reformado para adecuarlo a lo dispuesto en el tratado de la Unión Europea de 1992 (ahora art. 19.1 TCE y regulado por la Directiva 94/80 CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994). Y de otro lado, el art. 4.1 de ambos Estatutos restringe la condición de ceutí/melillense a los ciudadanos españoles que tengan la vecindad administrativa en el respectivo municipio, o los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hubiesen tenido su última vecindad administrativa en ambas ciudades y sus descendientes, de acuerdo con la ley del Estado. La extensión de los derechos de sufragio en las elecciones locales a extranjeros residentes volvía a poner sobre el tapete el debate sobre la naturaleza jurídica de las ciudades autónomas¹⁷.

La Junta Electoral Central el 27 de abril de 1999 admitió la posibilidad de participación de los extranjeros residentes en las elecciones a la Asamblea, a instancia del Presidente de Melilla, de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado n^o 1231, de 22 de abril de 1999, que fue requerido por el Ministerio del Interior. El Consejo de Estado se basa en la remisión que el Estatuto efectúa a la legislación estatal reguladora de las elecciones locales, lo que viene a constituir un límite a la capacidad autonormativa contenida en los propios estatutos (art. 20 EA). Por tanto, debe aplicarse el régimen jurídico de las elecciones salvo en lo especificado por el propio Estatuto. En concreto, son de aplicación los arts. 176 y 177 LOREG que permiten la participación de los residentes extranjeros en las elecciones municipales¹⁸.

Distinto es, pues, el ámbito subjetivo del derecho de sufragio en las elecciones a las Asambleas del que abarca la mención a los «ceutíes» y «melillenses» a efectos del goce de otros derechos, ya que el art. 4 de los dos estatutos lo restringe a los vecinos de los mismos, como se ha visto.

Por último, en relación con el régimen de inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados de la Asamblea¹⁹, hay que destacar que nada se indica sobre la incompatibilidad entre ser miembro de la Asamblea y diputado del Congreso, prevista en el art. 67.1 CE respecto a los parlamentarios de una

¹⁷ La Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 consideró que la asignación del derecho de sufragio pasivo a los extranjeros residentes en España «sólo podría ser controvertido, a la luz de aquel enunciado constitucional [art. 1.2], si tales órganos fueran de aquellos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía», lo que no es el caso de los municipios (FJ 3 c).

¹⁸ Un comentario a estas resoluciones en M. FRAILE ORTIZ, «Alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en las Ciudades de Ceuta y Melilla en las elecciones municipales», *CDP*, n^o 8, 1999, pp. 139-152. Como destaca la autora, el legislador español no ha querido conceder en este punto un régimen específico a las dos ciudades, régimen que permitía la Directiva citada en el texto (pp. 146-149).

¹⁹ Los Estatutos aluden a los «miembros» de la Asamblea, los cuales ostentan también la condición de concejales (art. 7.2). En cambio, el art. 1 tanto del Reglamento de la Asamblea de Melilla de 2004 como del Reglamento de la Asamblea de Ceuta de 2005 aluden a los mismos como «diputados». En los Estatutos de las ciudades autónomas no figura el estatuto jurídico de los miembros de la Asamblea, que ha sido desarrollado por los Reglamentos de las mismas. En éstos no se les reconocen prerrogativas parlamentarias a diferencia de lo que ocurre en los Estatutos de las CCAA.

Asamblea de Comunidad Autónoma. La aplicación del régimen municipal de incompatibilidades en este punto provoca el alejamiento respecto del previsto para los diputados autonómicos (art. 178 LOREG)²⁰.

3. LA EXPERIENCIA ELECTORAL DESDE 1995 HASTA 2005

Durante los 10 años transcurridos desde la constitución de las ciudades autónomas, éstas han vivido 3 procesos electorales para la elección de las Asambleas de acuerdo con la LRBRL²¹. Una primera característica de los mismos ha sido la volatilidad de los resultados entre cada una de las convocatorias electorales.

CEUTA:

	1995	1999	2003
PP	9	8	19
PyFC	6		
CU	4		
PSOE	3	2	2
PSPC	2		
PDSC	1	3	1
GIL		12	
UDC			3

PyFC: Progreso y Futuro de Ceuta; CU: Ceuta Unida; PSPC: Partido Socialista del Pueblo de Ceuta; PDSC: Partido Democrático y Social de Ceuta; GIL: Grupo Independiente Liberal; UDC: Unión Democrática Ceutí (hermanado con Coalición por Melilla)

²⁰ Al vencer en Melilla en el 2000 la moción de censura el nuevo Presidente Imbroda, que había sido elegido senador pocos meses antes, surgió la duda sobre la compatibilidad entre uno y otro cargo. La Comisión de Incompatibilidades del Senado no apreció ninguna causa de incompatibilidad. La Comisión asimila el cargo de Presidente con el de Alcalde y no con el de Presidente de una Comunidad Autónoma. La LOREG considera inelegibles como diputados del Congreso (o deviene incompatible) a los Presidentes y miembros de Consejos de Gobierno de CCAA (art. 154.2), pero no alude a los senadores.

²¹ Un análisis de los mismos en ambas ciudades en la crónica anual de las actividades política y normativa de J.A. MONTILLA MARTOS para *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona. *Vid.* especialmente los informes de 1997, 2000 y 2004. Para Melilla *vid.* también J.J. LÓPEZ RODRÍGUEZ, *La autonomía de Melilla y su Estatuto*, UNED-Melilla, Melilla, 2004, y para las elecciones de 2003, J.J. LÓPEZ RODRÍGUEZ, «Las elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003, en la ciudad de Melilla», *RDP*, n° 60, 2004, pp. 353-359.

MELILLA:

	1995	1999	2003
PP	14	5	15 (con UPM)
CpM	4	5	7
PSOE	5	2	3
GIL		7	
PIM		3	
UPM	2	3	

CpM: Coalición por Melilla; PIM: Partido Independiente de Melilla; UPM: Unión del Pueblo de Melilla; GIL: Grupo Independiente Liberal.

Esa volatilidad contrasta con la estabilidad que ha caracterizado los resultados de las elecciones generales en ambas ciudades durante el mismo periodo²².

Una segunda característica es la fragmentación del sistema de partidos de ambas ciudades que da lugar a Asambleas muy segmentadas a pesar de la barrera electoral mínima del 5%, con la presencia de partidos localistas, algunos ya de cierta tradición, otros como resultado de escisiones de partidos de ámbito nacional²³.

Una última característica a destacar ha sido la fuerte inestabilidad política habida en ambas ciudades en las dos primeras legislaturas, motivada por cambios de grupo de los miembros de las Asambleas, por la celebración de mociones de censura (2 en Ceuta y 3 en Melilla), por los cambios en los acuerdos de gobierno y en la Presidencia a mediados del periodo de mandato (cada ciudad ha tenido un total de 4), no sin intervención de las autoridades judiciales²⁴.

²² El PP concentra toda la representación parlamentaria en las Cortes Generales de Ceuta desde 1993 y de Melilla desde 1996, y en 2000 y 2004. En cada ciudad el PP obtiene 1 diputado y 2 senadores. En 2004 en Melilla el PP iba en coalición con UPM.

²³ Progreso y Futuro de Ceuta y Partido Socialista del Pueblo de Ceuta nacen de sendas escisiones del PSOE. El Partido Independiente de Melilla de una escisión del PP.

²⁴ El acuerdo de gobierno existente en Ceuta durante el mandato de 1991-1995 entre PyFC, PSOE y CU se prolonga a partir de las elecciones de 1995 con Fernández López (PyFC) como Presidente hasta julio de 1996 en que dimite al perder la mayoría cuando una diputada de PyFC pasa al Grupo Mixto (y vota en contra de los presupuestos). Entonces es nombrado Presidente Fortes Ramos (PP), con el único apoyo del PP y del diputado de PDSC. A partir de octubre de 1996 se amplía el pacto de gobierno con la incorporación de PyFC. En Melilla, tras la victoria por mayoría absoluta del PP en 1995 se nombra a Ignacio Velázquez Presidente. Pero en febrero de 1997 dos diputados del PP, Palacios y Tahar, pasan al Grupo Mixto y firman, con el resto de grupos, una moción de censura contra el Presidente. Durante el debate de la moción de censura el Presidente Velázquez impide votar al candidato alternativo Palacios alegando que ha suscrito la moción por interés particular, directo e ilegítimo, y no por razones políticas o generales. En esas circunstancias no prospera la moción, y el candidato Palacios recurre ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. El TSJ estima el recurso y ordena convocar la sesión de la moción de censura para que pueda votar el que no pudo hacerlo con lo que Palacios obtiene la Presidencia. Mientras tanto la renuncia a su escaño de uno de los diputados del PP que habían abandonado el Grupo Popular y firmado la moción, y la consi-

Todo ello ha afectado de forma negativa a la actividad normativa de las ciudades autónomas así como al proceso de traspaso de competencias²⁵.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado en los apartados anteriores la estructura institucional de las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, tal y como viene perfilada en los estatutos de autonomía, presenta unos caracteres originales, que la hacen distinta tanto de la prevista estatutariamente para las 17 comunidades autónomas como de la ofrecida por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local para los municipios.

Aunque salga del objetivo inmediato de este trabajo el estudio de la naturaleza jurídica de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ya sea como comunidades autónomas singulares ya como entes locales especiales, no resuelta por el legislador estatuyente de 1995 al menos de forma explícita, no cabe duda que planea sobre las cuestiones del sistema electoral e institucionales abordadas en estas páginas. Cuando se compara el régimen jurídico electoral e institucional de las dos ciudades con el de otros entes, sean los locales sean los autonómicos, se advierten semejanzas y diferencias.

Así, la necesaria subsistencia del municipio, ente básico de la organización territorial del Estado se traduce en la aplicación de la legislación estatal reguladora de la Administración local que es invocada por el Estatuto en diversas ocasiones, algunas de ellas en forma de cláusula residual general. En

guiente sustitución por el siguiente de la lista, vuelve a dar al PP mayoría absoluta en la Asamblea. Por ello el nuevo Presidente se halla en minoría, hasta la celebración de otra moción de censura del PP contra el Presidente Palacios presentada a las pocas horas de su investidura e inadmitida por el propio Presidente alegando no haber tenido tiempo para gobernar. El TSJ de Andalucía ordena la celebración del Pleno entonces pero las circunstancias habían vuelto a cambiar ya que 1 diputado del PP se había pasado al Grupo Mixto por lo que en febrero de 1999 se rechaza la moción de censura. Tras las elecciones de 1999, en Ceuta hubo un pacto entre todos los grupos contra el GIL de forma que el ya Presidente Fortes (PP) pudo ser reelegido. Un mes más tarde, el GIL firmó una moción de censura junto con la diputada tráfuga del PSOE Bermúdez. La Asamblea la aprobó y Antonio Sampietro se convirtió en el nuevo Presidente de Ceuta. En 2000 un diputado del GIL pasa al Grupo Mixto pero no puede firmar otra moción de censura porque ya había avalado la de 1999 en la misma Legislatura (de acuerdo con la reforma de la LOREG de 1999). El abandono del GIL de 5 diputados más, entre ellos una que no era diputada en el momento de la anterior moción, permitió plantear la segunda moción de la Legislatura contra el Presidente Sampietro, lo que supuso acceder a la Presidencia a Juan José Vivas del PP. En Melilla, tras las elecciones de 1999, los grupos que habían apoyado al último Presidente (CpM, UPM, PSOE y PIM) sumaban mayoría absoluta pero no logran mantener el pacto. Al final el GIL, PSOE y CpM votan al candidato de esta última Aberchán, que obtiene la presidencia. Ante la inminencia de una moción de censura, sale del gobierno el GIL y el Presidente gobierna junto con el PSOE y el PIM, aunque sin mayoría. En noviembre de 1999 vuelve el GIL al Gobierno y sale el PSOE, con lo que se logra un gobierno estable. Pero en 2000 se produce una moción de censura que sitúa en la Presidencia a Juan José Imbroda de la UPM coaligado con el PP, PSOE, y 6 del Grupo Mixto procedentes 5 del GIL y 1 del PIM. Tras las elecciones de 2003, los presidentes Vivas e Imbroda, del PP, que habían accedido en la Legislatura anterior a través de sendas mociones de censura, son nuevamente investidos, esta vez por mayoría absoluta. De momento la vida política en ambas ciudades autónomas anda más tranquila que en las anteriores legislaturas.

²⁵ J.A. MONTILLA MARTOS lo constata en los sucesivos Informes anuales para *Informe Comunidades Autónomas*, *cit.*

particular, las ciudades autónomas se hallan sometidas al régimen electoral dispuesto para los ayuntamientos, y, en el plano institucional, el esquema organizativo de la ciudad autónoma guarda cierto parecido con el de los municipios (según la LRBRL, el Alcalde preside tanto el Pleno del Ayuntamiento como la Comisión de Gobierno [arts. 21-23] la cual está integrada por concejales nombrados y separados libremente por el Alcalde), el Presidente de la Ciudad conserva la condición de Alcalde, y asimismo los miembros de la Asamblea la de concejales.

Pero, al mismo tiempo, los estatutos de autonomía señalan un régimen jurídico peculiar, que tienden a acercarlo al de las comunidades autónomas. En ese sentido se pueden destacar, a parte de la instauración del autogobierno a través de un Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica, en el plano institucional: la atribución a la Asamblea de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales; el nombramiento regio del Presidente de la Ciudad; o la instauración de mecanismos de relación entre el Presidente y la Asamblea como la moción de censura, y la cuestión de confianza (art. 19) que, aunque remita en parte a la LOREG. Al mismo tiempo presenta caracteres propios, sin los límites previstos en la misma²⁶.

Y ello nos conduce indefectiblemente a la cuestión de la naturaleza jurídica de las ciudades autónomas. Melilla y Ceuta vienen configuradas por el legislador estatuyente con unos caracteres específicos, distintos de los de las Comunidades Autónomas y de los entes locales. La doctrina discutió durante los primeros años de la constitución de las ciudades autónomas sobre su asimilación a unas u a otros²⁷. El Tribunal Constitucional en el 2001 vino a zanjar la polémica desde un plano general, al menos por el momento, a partir de la no admisión de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos respectivamente por el Consejo de Gobierno de Melilla y por la Asamblea de Ceuta. El motivo de la inadmisión fue precisamente la negación de la legitimación activa de estos por no ostentar el carácter de Comunidad Autónoma

²⁶ La moción de censura contra el Presidente es constructiva, exigiéndose mayoría absoluta para que el candidato alternativo resulte investido de la confianza de la Asamblea y pueda ser nombrado Presidente de la Ciudad. Los Estatutos remiten a la LOREG (art. 197) el establecimiento de los requisitos de la tramitación de la moción, que han sido desarrollados por el Reglamento de la Asamblea. De acuerdo con la reforma de la moción de censura por LO 8/1999, se tiene que convocar el Pleno de manera automática. Además, el Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante la Asamblea una cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. Se entiende otorgada la confianza por mayoría simple de la Asamblea y, en caso de no alcanzarla, el Presidente debe presentar la dimisión, convocándose en el plazo máximo de 15 días la sesión plenaria para la elección del nuevo Presidente. Este instrumento fue previsto posteriormente en el ordenamiento local aunque circunscrito a determinados temas (art. 197 bis LOREG introducido por la LO 8/1999). En las sesiones en que se discuta una moción de censura o una cuestión de confianza, la Asamblea será presidida por un vicepresidente de la misma.

²⁷ A favor de considerarlas una modalidad especial de Comunidad Autónoma nos pronunciamos, JM. CASTELLÁ y E. PONS en el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, cit., y P. REQUEJO RODRÍGUEZ, «Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heterointegración?», *REALA*, n^o 277, 1998, pp. 55-70. En contra A.X. LÓPEZ MIRA, «Ceuta y Melilla: ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?», *RDP*, n^o 43, 1997, pp. 149-156; y E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, «La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales», *CDP*, n^o 8, 1999, pp. 119-137.

(AATC 201 y 202/2000, ambos de 25 de julio)²⁸. No obstante, se van dando soluciones *ad hoc* o siguen sin resolverse otras cuestiones relacionadas con el ejercicio del autogobierno o con las relaciones con el Estado (presencia en foros multilaterales de colaboración, ejercicio de la potestad reglamentaria por poner algún ejemplo).

Una cosa es clara, la diferencia clásica entre la autonomía política de las CCAA y la administrativa de los entes locales²⁹, se pone en crisis al referirse a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla pues a través de la configuración de las Asambleas representativas y del ejercicio de sus peculiares competencias se lleva a cabo una función indiscutiblemente política. A partir de esta constatación, y ante el debate de las reformas estatutarias, cabe plantearse si no sería adecuado que los Estatutos de las ciudades autónomas interviniesen en la concreción de algunos elementos propios del sistema electoral para la elección de sus respectivas Asambleas en aras de reforzar la dimensión institucional de su autonomía. Así, en el plano de lo simbólico, se podría incorporar la potestad del Presidente de ambas ciudades de convocar las elecciones a la Asamblea (sin alterar el automatismo previsto). Una cuestión de fondo a plantear sería por qué no establecer un sistema electoral específico que se avenga mejor con el presidencialismo estatutariamente existente, y que suponga, por ejemplo, la elección directa del Presidente de las ciudades autónomas.

²⁸ Una crítica a estos autos en E. CARBONELL PORRAS, «La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado», *REDA*, n° 110, 2001, pp. 251-268. La autora tercia en la polémica sobre la naturaleza jurídica de las dos ciudades y aboga por considerarlas CCAA.

²⁹ Desde la STC 25/1981, de 14 de julio, el Tribunal Constitucional ha indicado que las CCAA «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 una autonomía de naturaleza política». Con ello la atribución de potestad legislativa deviene signo distintivo de la autonomía política.

IV. DOCUMENTOS

