

Melilla ante la reforma del Estatuto y la conversión en Comunidad Autónoma

# Las Ciudades de Ceuta y Melilla después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006

▣ *José María Pérez Díaz* El presente trabajo no deja de ser sino una breve puntualización de las consecuencias que traerán a los operadores jurídicos la reciente Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional núm. 240 de 20 de julio de 2006, dictada por el Pleno del Alto Tribunal en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546 - 2000 promovido por la Ciudad de Ceuta, en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999 de 29 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modificaba la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998 de 13 de

abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones.

Como recordarán los lectores, esta modificación legislativa, impulsada por el temor de los partidos políticos mayoritarios ante la situación política de Ceuta y Melilla por la irrupción del GIL, eliminó la atribución competencial de las Ciudades para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana, atribuyéndosela al Ministerio de Fomento, así como supeditaba la aprobación de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones a informe preceptivo por parte del Ministerio.

Antes de esta modificación normativa, la aprobación de los planes de ordenación correspondía a las Ciudades. Así lo señalaban los Reales Decretos de Transferencias, el Real Decreto 2495/1996 de 5 de diciembre aprobatorio del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, para Ceuta, y el Real Decreto 413/1995 de 4 de agosto para Melilla, al amparo de las competencias previstas en el artículo 21.1.1º de ambos Estatutos de Autonomía.

Las Ciudades de Ceuta y Melilla, interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad (en el caso de Melilla por su Consejo de Gobierno y en el de Ceuta por su Asamblea), contra el referido artículo 68 de la Ley 55/1999, siendo ambos inadmitidos por el Tribunal Constitucional mediante los Autos 201 y 202 /2000 de 25 de julio, para Melilla y Ceuta respectivamente.

Resolvió el Tribunal Constitucional que "dado, pues, que (la Ciudad) no constituye una Comunidad Autónoma, procede apreciar, en virtud de lo dispuesto en los artículos 162.1 a) y 32.2 LOTC, la falta de legitimación de su Consejo de Gobierno (de la Asamblea en el caso de Ceuta) para promover" el recurso.

Sin embargo esta postura del Alto Tribunal fue criticada por la Doctrina científica, pues si bien señalaba de forma categórica que las Ciudades Autónomas no eran Comunidades Autónomas, sin embargo no dejaba resuelto cual era la naturaleza jurídica de éstas, de ahí que se afirmara que las leyes orgánicas de los Estatutos configuraban un ente peculiar, que si bien no era un ente local tampoco llegaba a ser una Comunidad Autónoma, con lo que volvía a plantearse su difícil encaje constitucional (El artículo 137 de la Constitución dispone que "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan" no admitiéndose otros Entes Territoriales distintos, tal y como parece se habían constituido con los dos Estatutos).

Faltaba pues un pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional acerca de la natura-



Pleno de la Asamblea de Control al Ejecutivo local

leza jurídica de las Ciudades. Es precisamente la Sentencia 240/2006, objeto de comentario, la que clarifica este debate doctrinal y trae no pocas consecuencias prácticas.

Esta Sentencia (ya no Auto) se dicta por el Pleno del Tribunal Constitucional con motivo del conflicto en defensa de la autonomía local (previsto de forma innovadora por la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril que modifica la Ley Orgánica del Tribunal constitucional 2/1979 de 3 de octubre) que la Asamblea de Ceuta, simultáneamente con el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad, interpone ante este Tribunal. Conviene recordar como Melilla no consideró necesario acudir a esta vía pensada exclusivamente para defensa de la autonomía municipal. Sin embargo Ceuta sí lo hizo y consiguió un pronunciamiento sobre el fondo de indudable trascendencia.

Esta Sentencia, cuyo Ponente es el Magistrado Guillermo Jiménez Sánchez, no es unánime sino que tiene un interesante voto particular formulado por el Magistrado Rodríguez-Zapata Pérez y al que se adhiere Roberto García-Calvo y Montiel, con los que, aunque sea la postura minoritaria, me identifico pues fue éste mi parecer desde

la aprobación de ambos Estatutos de Autonomía.

Señala el voto particular que "... a semejanza de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla son Comunidades Autónomas unimunicipales, en las que su aparato institucional es, a la vez, municipal y autonómico.

**"Parece interpretar el Alto Tribunal que el Ayuntamiento no ha desaparecido sino que aparece superpuesta o denominado sus órganos de otra forma"**

Todo ello porque el municipio es ente local necesario en todo nuestro territorio nacional (que no admite la posibilidad del art. 141.2 CE, para la provincia). Eso explica que el Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobado por la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (en adelante, EACta) disponga, por ejemplo, que los miembros de la Asamblea de la ciudad ostenten 'también' la condición de concejales (art 7.2 EACta), que la

Asamblea ejerza 'asimismo' las atribuciones del Pleno de los Ayuntamientos (art. 12.2 EACta) o que el Presidente de la ciudad de Ceuta ostente 'también' la condición de Alcalde. La ciudad de Ceuta constituye un ente autónomo bifronte que —por lo que interesa aquí— es, al mismo tiempo, municipio y Comunidad Autónoma (art. 25 EACta)". Es decir, este carácter bifronte resolvería la imposibilidad constitucional de desaparición del municipio, pues éste quedará integrado, subsumido, en la Comunidad Autónoma. Esta fue también la intención del constituyente al redactar la Disposición Transitoria Quinta.

Del sentir mayoritario de la Sentencia podemos extraer numerosas reflexiones y consecuencias prácticas, siempre extraídas casi a vuela pluma, y necesitadas de un profundo análisis que se escapa de la extensión de este trabajo (por otra parte indudablemente cansaría al lector, lo reconozco).

## Consecuencias prácticas

En primer lugar la propia admisión del conflicto en defensa de su autonomía determina un pronunciamiento previo sobre la naturaleza jurídica local de las Ciudades Autónomas.

Esta legitimación para plantear el conflicto, negada por el Abogado del Estado, pues esta acción está reservada para la defensa de aquellas competencias estrictamente locales suponía, de seguir éste, la existencia de competencias sin un mecanismo de defensa.

Por ello el Tribunal consideró que: "... excluida la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla constituyan sendas comunidades autónomas, y como quiera que tampoco se integran en la organización provincial del Estado, no cabe negarles, al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, su condición de entes municipales... En apoyo de esta concepción de la ciudad de Ceuta como ente municipal, a los efectos de accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cabe traer a colación también las referencias al municipio de Ceuta ... la condición de concejales que ostentan los miembros de la Asamblea de Ceuta (art. 7.2) y la de Alcalde que corresponde al Presidente de la ciudad (art. 15), ... ". Parece interpretar el Alto Tribunal que el Ayuntamiento no ha desaparecido sino que aparece superpuesta o denominado sus órganos de otra forma.

"Y, en fin, (continúa) tal concepción parece también avalada por la aplicación de la legislación reguladora de la Administración Local en el ámbito competencial (arts. 12.2 y 25) respecto de materias tales como el régimen electoral de la Asamblea de la ciudad (art. 7), el régimen jurídico administrativo (art. 3), la función pública (art. 31) y el régimen económico y financiero (arts. 34, 36 y 38)". (Fj.4º).

Añade el Supremo Intérprete, en apoyo de su tesis de que nos encontramos ante "un ente municipal dotado de un régimen de autonomía singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios" ( F.J.4º), pero al fin y al cabo un ente local, que "... con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y como ha reconocido la doctrina del ATC 202/2000, de 25 de julio, ha quedado claramente establecida la condición de la ciudad Autónoma de Ceuta como ente