

**municipal** ex arts. 137 y 140 CE, ... La eventual negación de su carácter de ente legitimado para incoar el conflicto...conducirán al resultado inaceptable de privar a la ciudad de Ceuta de cualquier vía de acceso a la jurisdicción constitucional para la defensa de su autonomía, cuya protección devendría así de una intensidad inferior a la otorgada al resto de los entes locales" (F.J.7º).

En segundo lugar, si bien el Tribunal Constitucional niega a las Ciudades la autonomía política (propia de las Comunidades Autónomas- STC 84/1982 de 23 diciembre, entre otras-) sin embargo considera la autonomía nacida de los Estatutos con un plus sobre la estrictamente administrativa de los entes locales. Así, "... es incuestionable que la autonomía de la ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las comunidades autónomas (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3), es asimismo diferente de aquélla de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal ..." (F.J.7º).

#### La autonomía local de las Ciudades

**Para el Supremo Intérprete nos encontramos ante "un ente municipal dotado de un régimen de autonomía singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios"**

No obstante las competencias de las Ciudades son tratadas por el Constitucional como pertenecientes a la autonomía local. Esta posición mayoritaria es criticada por el voto particular pues "la Sentencia reduce (las competencias) a las que podría gozar cualquier municipio integrado en cualquiera de nuestras Comunidades Autónomas, sin reparar en que Ceuta, con independencia ahora de que fuera sólo una entidad local, tiene que ser considerada forzosamente distinta de los restantes municipios españoles." (F.J. 4º del voto particular).

Esta posición de ente local reiteradamente expuesta a lo largo del contenido de la Sentencia supone que los operadores jurídicos tengamos la obligación de interpretar siempre los supuestos fronterizos o dudosos desde la posición de un ente municipal. Quizás más de una sentencia de la jurisdicción ordinaria dictada en el pasado habría variado de existir este parecer constitucional. O desde otra óptica, más de una sorpresa nos llevaremos en el futuro con la aplicación por parte de nuestros Tribunales de este principio interpretativo.

Sin embargo, y sentado lo anterior, el Tribunal Constitucional considera que, aunque los Estatutos



**El ministro Jordi Sevilla y el presidente Juan José Imbroda firman el último acuerdo**

de Autonomía le atribuyen competencias a las Ciudades sobre la "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (art. 21.1.1 de EA), dado que las Ciudades no están integradas en Comunidad Autónoma alguna (a la que le correspondería estas atribuciones) esta competencia legislativa le corresponde al Estado - F.J. 11º -.

Añade el Tribunal que, dado que la autonomía de Ceuta y Melilla es estrictamente local, sólo se garantiza "...que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional" (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). Señala más adelante que "el legislador estatal ha garantizado a los órganos competentes de la ciudad de Ceuta su participación en la elaboración, redacción, aprobación inicial y provisional de los planes parciales de la ciudad y de sus modificaciones o revisiones, así como su aprobación definitiva. Ello sería suficiente para afirmar que se ha atribuido al municipio un mínimo de competencias ..." (F.J. 13º).

Esto es, se cumple con el mínimo de autonomía si al menos se le atribuye esta aprobación inicial o provisional. Asimismo añade que es irrelevante que esta competencia para aprobar los planes sea atribuida a otro órgano (en este caso estatal, el Ministerio de Fomento) pues "... supone, en correcto rigor técnico, el ejercicio de una competencia normativa, y la ciudad de Ceuta asumió, además de las facultades de administración, inspección y sanción, la potestad normativa reglamentaria en materia de urbanismo (art. 21.1.1 EActa), esta última 'en los términos que establezca la legislación general del Estado'" (F.J.12º).

De lo expuesto anteriormente se puede extraer, no sin reservas, un importante corolario: dado que las Ciudades no están integradas en Comunidad Autónoma alguna el Estado asumirá el lugar que le

podría corresponder a éstas, como poder político. Este principio no sólo es válido para las competencias estrictamente locales sino también para las de carácter autonómicas, supeditadas siempre a la legislación del Estado, según los Estatutos.

O lo que es lo mismo, quedará al vaivén político estatal la configuración de la autonomía de las Ciudades. Puede alterarse cualquier construcción jurídica en cualquier momento por la normativa estatal, en ocasiones quizás incluso de rango reglamentario, sobre todo en los asuntos municipales.

Como dice el voto particular, con el que estoy de acuerdo, si la Ley puede modificar la autonomía de las Ciudades "¿cuál es, entonces, el límite de esa Ley estatal, o de otras semejantes en los demás títulos competenciales de Ceuta (y Melilla), en relación con la autonomía que nos ocupa?". Es decir, ¿Pueden las leyes del Estado disponer, sin límite alguno, de las competencias asumidas por Ceuta en su Estatuto de Autonomía? ... No encuentro respuesta alguna a estos interrogantes en la Sentencia mayoritaria."

#### Asunción automática por el Estado

Incluso podría predicarse la asunción automática por el estado de la posición que corresponde a las Comunidades Autónomas en aquellas materias para las que las Ciudades no ostentan competencias de carácter autonómicas.

Pongo como ejemplo la asunción natural por el Estado de las competencias que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a las Comunidades Autónomas en la selección y provisión de los puestos reservados a los funcionarios con habilitación de carácter nacional en el que se otorga a éstas competencias de ejecución en materia de creación, supresión y clasificación de los puestos reservados a estos funcionarios, atribu-

ciones extensibles a resolver posibles acumulaciones y comisiones de servicios, nombramiento de funcionarios interinos y permutas para ocupar estos puestos, establecimiento de baremo de méritos relacionados con el conocimiento de su organización territorial y normativa autonómica, entre otras, así como la participación en los Tribunales de Selección del personal de la Ciudad (regulado por la Función Pública Local) de un representante estatal en lugar del de la Comunidad Autónoma, dada la inexistencia de ésta.

En tercer lugar, de esta sentencia cabe deducir la poca eficacia como norma garante de competencias que cabe atribuir a los Reales Decretos de Traspaso de competencias. Recordemos cómo a estas normas (aprobatorias de acuerdos entre dos partes negociadoras, Estado y Comunidades Autónomas) siempre se les había concedido una especial fuerza interpretativa. Sin embargo, como dice el Alto Tribunal "este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias" (F.J.12º). O lo que es lo mismo, puede el Estado en cualquier momento, vía legislativa, modificar las atribuciones conferidas en el Traspaso competencial, aún cuando hayan sido acordadas entre ambas partes, Estado-Ciudad.

En cuarto lugar la Sentencia, más concretamente, su voto particular, expone la falta de atención del sentir mayoritario sobre el problema de la petrificación del derecho estatal en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La STC 61/1997 fijó como doctrina que, en aquellas materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostentaban competencias exclusivas (por ejemplo el urbanismo o el turismo, entre otras muchas) el Estado no podría legislar, ni tan siquiera con carácter supletorio.

Se planteaba así un problema de hondo calado para las Ciudades

Autónomas: si el Estado no puede legislar y las Ciudades Autónomas no están integradas en Comunidad Autónoma alguna ¿estarían condenadas a aplicar una legislación obsoleta, petrificada a la espera de que la maquinaria legislativa estatal funcionara para estas Ciudades?. Así dice el voto particular, "El siempre complejo problema de la relación Ley-Reglamento adquiere en los casos de Ceuta y Melilla una dimensión constitucional nueva, que hubiera sido necesario aclarar. También debería volverse sobre la doctrina de la supletoriedad, que confirmó la STC 61/1997, de 20 de marzo. Piénsese que tanto la Ley 8/1990, de 20 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, como su texto refundido, serían claramente preferibles -y tal vez no serían inconstitucionales para Ceuta- frente a la mala opción de la aplicabilidad en estas Ciudades de un Derecho preconstitucional del Estado obsoleto y petrificado o la hipótesis alternativa de una legislación ad hoc de nuestras Cortes Generales para dos Ciudades singulares de nuestro territorio nacional" (F.J. 4º del voto particular).

**"... dado que las Ciudades no están integradas en Comunidad Autónoma alguna el Estado asumirá el lugar que le pudiera corresponder a éstas, como poder político."**

#### Conclusiones

Los problemas expuestos y que ponen de manifiesto esta Sentencia (sintéticamente expresadas por el voto particular) hacen necesaria, en mi opinión, acometer una reforma estatutaria que nos acerque e identifique con una Comunidad Autónoma, de tal forma que ambas Ciudades no puedan ver mermadas su autonomía -actualmente lejos de la autonomía política que corresponde a las Comunidades Autónomas- quedando ésta a la libre disposición del legislador estatal, tratada de forma similar a la que corresponde a un municipio.

A mayor abundamiento, la singularidad nacional que supone su no integración en Comunidad Autónoma alguna, viene produciendo en ambas Ciudades un fenómeno de "petrificación" del derecho, en algunos casos preconstitucional, así como continuas disfunciones o distorsiones con el estado autonómico configurado por la Constitución, por otra parte cada vez más cercano a un Estado federal.

(José María Pérez es licenciado en Derecho y técnico de Administración General)