

IV.- Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía de Melilla

Mi modesta opinión es que existen suficientes y consistentes argumentos jurídicos como para sostener que no estamos ante un ente jurídicamente indeterminado, sino ante una estructura jurídica similar por analogía a la de Comunidad Autónoma. Veamos:

1.- Conforme al artículo 143 de la CE, **el Estado español se organiza territorialmente por Municipios, Provincias y las CC.AA.** que se constituyan. No caben entes intermedios. Los intermedios que existen no son territoriales, sino de naturaleza asociativa o producto de una descentralización funcional.

El estatuto como dice su preámbulo *"integra y completa el sistema autonómico"*. Estos términos son claros y no precisan interpretación, coincidiendo su semántica con el lenguaje jurídico utilizado en los 17 estatutos anteriores y de ninguna manera definen algo distinto de ellos. Entre otras cosas porque otro ente territorial distinto a municipio, provincia o CA no tendría cabida constitucional. O seguimos siendo un municipio de régimen común o disponemos de naturaleza jurídica de CA.

2.- Nuestro Estatuto de Autonomía fue **aprobado mediante Ley Orgánica**. El artículo 81 de la CE tasa de forma expresa que las Leyes Orgánicas se reservan para:

Desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Régimen electoral general.

Aprobación de los estatutos de autonomía.

"Sensu contrario", no puede regularse mediante ley orgánica una materia no incluida en la reserva tasada. Por ello una ley Orgánica no podría nunca organizar un régimen municipal especial. El cauce legal hubiera sido el de la Ley Ordinaria, como ya sucedió en 1986.

3.- El **nombramiento regio del Presidente de la Ciudad**. Conforme al artículo 152 de la CE ello sólo está previsto para los Presidentes de CC.AA. que hubieran utilizado el acceso a la autonomía por vía del artículo 151, los llamados territorios históricos. No obstante, ha sido incluido en todos los estatutos y en el de Melilla se contempla en el artículo 15.

Este nombramiento se hace en función de la representación del estado que tienen los Presidentes en el territorio de la Comunidad. El nombramiento regio no recae sobre Presidentes de órganos de la Administración Local, es decir sobre Alcaldes.

No se trata de una diferencia meramente formularia, ritual o protocolaria, sino que se corresponde con la diferencia esencial de uno y otro organismo.

4.- El artículo 13 de nuestro estatuto **confiere a la Asamblea la prerrogativa de promover iniciativas legislativas**. Este derecho está regulado por el artículo 87 de la CE que lo hace extensivo al Gobierno, Congreso, Senado, al pueblo con la aportación de 500 mil firmas y a las Asambleas de las CCAA. Si la Asamblea de Melilla no tuviera esta naturaleza, no hubiera podido recibir tal derecho de iniciativa y el artículo 13 sería rotundamente inconstitucional. Ningún Ayuntamiento tiene esta prerrogativa.

5.- Hay quien sostiene que no podemos tener **naturaleza de C.A.** porque no lo refleja así el Estatuto, que le confiere únicamente la denominación de Ciudad con Estatuto de Autonomía. Se emplee o no el término, no cambia las naturalezas de las cosas. Las instituciones se definen por su esencia jurídica y por su contenido y no por el *"nomen iuris"* que se les asigne. Sobre



Pleno de la Asamblea de Melilla de la primera corporación que se constituyó después de la aprobación del Estatuto de Autonomía, en marzo de 1995

todo cuando entre la denominación de ciudad y la naturaleza de C.A. no existe contradicción alguna.

6.- La **carencia de potestad legislativa** no es un argumento sólido para poner en duda la naturaleza jurídica del Estatuto. Siendo uno de los elementos definidores de la Autonomía política, no es el único ni exclusivo.

La C.E. sólo concede esta facultad en su artículo 152 a las CC.AA. que accedieron por el procedimiento previsto en el artículo 151. A las CC.AA. que accedieron por la vía del 143, la mayoría, se acordó otorgar la capacidad legislativa en los acuerdos autonómicos de 1981. Por lo que la capacidad legislativa no es mandato constitucional para todas las CC.AA., no siendo un requisito indispensable a la hora de definir la naturaleza jurídica de las CC.AA..

Este argumento es apoyado por el contenido del artículo 69 de la C.E., que en su apartado quinto, al referirse a la designación del senador autonómico, ya prevé que tal nombramiento corresponda a la Asamblea Legislativa o al órgano Colegiado Superior de la Comunidad, dando por supuesto la posibilidad de un órgano autonómico sin capacidad legislativa.

7.- La **vía para acceder a nuestras pretensiones autonómicas** es absolutamente constitucional: artículo 144 b. "Las Cortes Generales, mediante ley Orgánica, podrán por interés general autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial". La propia Disposición Transitoria Quinta hace remisión a este artículo para su tramitación.

En el debate constitucional de este artículo el diputado de UCD, Meilán Gil, hace la siguiente precisión a la hora de introducir los dos supuestos de acordar o autorizar en su caso: *"Creemos que de esta manera se*

puede salir al paso de toda suerte de posibilidades con que nos podemos encontrar en el futuro, situaciones como las de Ceuta y Melilla, que no están integradas en la organización provincial o eventualmente otros supuestos que están en la mente de todos y sobre las cuales la palabra acordar no sería la adecuada y sí sería la pertinente la de autorizar"

Está claro que el hábil político centrista realiza una inteligente perifrasis para no nombrar explícitamente a Gibraltar que es el territorio para el que se prevé en un futuro autorizar un Estatuto de Autonomía.

En definitiva, denominar Estatuto de Autonomía a lo que después se pretende que no lo sea, utilizar indebidamente la reserva constitucional a la Ley Orgánica, conceder a un nuevo ente prerrogativas propias de C.A. para luego negarle su naturaleza jurídica, carece de sentido común y se me antoja obstinadamente anticonstitucional.

V.- Conclusiones

1ª.- Esta argumentación creemos que es suficientemente sólida para afirmar que pese a la denominación de Ciudad Autónoma la naturaleza jurídica de sus instituciones es similar a la del resto de CCAA.

2ª.- El posterior desarrollo estatutario con nuestra incorporación a las conferencias sectoriales de los respectivos Ministerios, al consejo de política fiscal y económica, nuestra participación en el debate del Estado de las Autonomías y nuestro sistema de financiación, es idéntico al de todas las Comunidades Autónomas.

3ª.- Como toda obra humana el estatuto es manifiestamente mejorable y perfeccionable, y en ello debe volcar todo su afán la clase política local, profundizando en el completo desarrollo de las competencias transferidas e ideando fórmulas imaginativas para separar la figura

del Presidente del ejecutivo del de la Asamblea, a lo mejor por vía reglamentaria.

4ª.- Una vía para aumentar nuestro techo competencial es buscar encomiendas de gestión de materias estatales en la ciudad para que sean gestionadas por la Ciudad (sanidad asistencial, educación).

5ª.- Quizá la verdadera reforma estatutaria por la que se debe luchar es volver a incluir como parte del territorio municipal melillense a los peñones de Vélez, Alhucemas y las islas Chafarinas, únicas partes de España que actualmente no se encuentran encuadradas en ninguna Autonomía. (Como anécdota os contaré que cuando ya estaba casi consensuado totalmente el estatuto, a mí se me ocurrió recordar que por qué no se volvía a incluir a Chafarinas y Alhucemas dentro del territorio municipal. Las caras de sorpresa y preocupación fueron inmediata, se produjo un clamoroso silencio en el despacho ministerial y alguien respondió: *¿Tú es que estás empeñado en declarar la guerra a Marruecos?*)

6ª.- Por último podemos afirmar sin dudas que, después de doce años de rodaje del Estatuto de Autonomía, éste ha cumplido con creces los objetivos con los que se promulgó:

Ha producido una profunda transformación de la estructura política-administrativa de la ciudad.

Ha favorecido un espectacular incremento de la financiación de la propia administración, y una consolidación de nuestro sistema productivo.

Ha asentado y refirmado nuestra situación dentro de España y Europa.

Ha mejorado la confianza del ciudadano en sus Instituciones » Ha acercado las decisiones políticas al vecino y ha mejorado su calidad de vida.

Hay que ser agradecido a lo que nos ha sido útil y nos sigue siendo, recordemos lo que afirmaba nuestro gran filósofo don José Ortega y Gasset:

"Lo mejor que humanamente puede decirse de algo es que necesita ser reformado, porque ello implica que es imprescindible y que es capaz de nueva vida".

"... a mí se me ocurrió recordar que por qué no se volvía a incluir a Chafarinas y Alhucemas dentro del territorio municipal."