

La potestad reglamentaria de la Ciudad Autónoma de Melilla

José María Pérez Díaz

En los próximos meses muy probablemente leeremos en la prensa local noticias sobre nuevos reglamentos o modificaciones de los ahora vigentes que la Ciudad acometerá. Les hablo, por ejemplo, de modificaciones a textos claves del funcionamiento de nuestras instituciones de autogobierno, tales como el Reglamento de la Asamblea, el del Gobierno de la Ciudad, el de Organización Administrativa, o incluso sobre algunas de las materias que aún no hemos desarrollado con normativa propia, por ejemplo, ordenación del Turismo, Personal propio de la Ciudad, Medio Ambiente, entre otros.

Esta actividad normativa es lógica y necesaria. Supone el ejercicio legítimo de la capacidad de gobernar, impulsando para ello la adopción de normas de eficacia general para todos los melillenses, la disposición práctica de políticas de un Gobierno. Esto es, no sólo la aplicación de las normas existentes mediante la adopción de decisiones unilaterales investidas de *potestas* sino también la creación misma de las normas, con respeto siempre a las de superior rango que sean de aplicación.

Quiero con estas líneas- lo intentaré- explicar y aclarar cómo es esta capacidad para la generación de normas que tiene la Ciudad. Para ello intentaré huir de términos demasiado técnicos que hagan poco comprensible la lectura del presente trabajo. Sin duda lo agradecerán, amigos lectores, y por otra parte la Dirección de este periódico creo que hasta me felicitará (¡por fin ha dejado de ser un ladrillo!).

1. La genérica potestad reglamentaria de la Asamblea de Melilla. El Reglamento de la Asamblea:

La Ciudad de Melilla, como Ente Local singular (recordarán cómo en el primer número del Melillense comenté la Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional 240/2006 y cómo éste definía su naturaleza jurídica: "**un ente municipal dotado de un régimen de autonomía singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios**" F.J.4º), y al igual que todos los demás Entes Locales, tiene potestad normativa reglamentaria. No es sino una consecuencia de la "*autonomía municipal*" que la Constitución garantiza a todos los Entes Locales (art. 140 CE). Así se recoge en el artículo 4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (potestad reglamentaria y de autoorganización).

Sin embargo nuestra Ciudad con su Estatuto de Autonomía entiendo que ha alcanzado algo más. De tener la misma capacidad normativa y de autogobierno que tenía antes del año 1995 no se entendería el por qué el legislador aprobó, nada más y nada menos que mediante Ley Orgánica, un Estatuto para nuestra Ciudad.

Es por ello que el Estatuto de Autonomía no sólo atribuye a la Ciudad de Melilla todas las competencias que la legislación atribuye a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (art. 25), sino, y además de las competencias locales, otras propias de las Comunidades Autónomas.

El artículo 12 del Estatuto otorga a la Asamblea de Melilla, entre otras, el ejercicio de la potestad normativa atribuida a la Ciudad.

En consecuencia no sólo tiene potestad normativa reglamentaria (no la tiene legislativa, como bien saben) derivada de su condición de Ente Local singular sino también de su propio Estatuto, que forma parte del bloque de la constitucionalidad (junto con los demás Estatutos de las Comunidades Autónomas).

Son muchos los preceptos que señalan esta potestad normativa: el propio artículo 12 -letras g) y h)- hace corresponder a la Asamblea la competencia para aprobar su propio Reglamento o para aprobar las normas básicas de organización y funcionamiento de los servicios de la Ciudad.

Precisamente, y dado su interés, quiero detenerme brevemente en el Reglamento de la Asamblea (el vigente fue publicado el 12 de marzo de 2004, que deroga al anterior de 22 de septiembre de 1995).

Este Reglamento debe ser aprobado por la propia Asamblea de Melilla exigiendo el Estatuto, artículo 9, *mayoría absoluta* para ello.

Es interesante conocer como es la doctrina fijada por nuestro Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación al anterior Reglamento de la Asamblea, el cual fue impugnado por la Delegación del Gobierno de Melilla, resolviendo el TSJ mediante Sentencia de 8 de mayo de 2001, recurso nº 4826/95. Los criterios que fijó el Alto Tribunal seguramente serán de interés de llegar a plante-

arse (como así parece) una nueva modificación al vigente Reglamento de la Asamblea.

Básicamente fija el criterio de que "*... en materia de organización y funcionamiento de la Asamblea de Melilla es de aplicación exclusiva la normativa constitucional, la estatutaria y su desarrollo reglamentario, a los que se asimila en estos aspectos el reglamento Orgánico...*" no siendo de aplicación el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (STS Justicia de 18 de diciembre de 1997 y 9 de noviembre de 1998).

Esto es, el Reglamento de la Asamblea tiene una fuerza especial pues sólo aparece subordinado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, sin que le sea de aplicación (en la regulación del funcionamiento y organización de la Asamblea) la normativa estatal, ni tan siquiera de forma supletoria.

2. La potestad de autoorganización de las instituciones de gobierno:

Esta potestad exclusiva de autoorganización (la única de este carácter) aparece prevista en los artículos 6 y 20 del Estatuto, y no sólo alcanza a las instituciones de gobierno (Asamblea, Consejo de Gobierno, Presidencia) sino también a los órganos que en desarrollo de los anteriores crease la Asamblea. En el ejercicio de esta potestad podrá constituir la Asamblea, por ejemplo, órganos tales como un Consejo Consultivo propio, el Consejo Económico y Social, entre muchos otros.

Comprobamos aquí lo que decía al principio: que la potestad normativa de la Ciudad- al menos en autoorganización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno- tiene un plus sobre el de los Entes Locales.

"...el Estatuto de Autonomía no sólo atribuye a la Ciudad de Melilla todas las competencias que la legislación atribuye a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (art. 25), sino, y además de las competencias locales, otras propias de las Comunidades Autónomas".

3. Análisis del diferente alcance de la potestad reglamentaria:

Pero no sólo tiene potestad para reglamentar sobre su organización, en otras palabras, establecer su propia organización y reglamentar el funcionamiento de ésta de forma exclusiva sin que el Estado pueda inmiscuirse (siempre que se respete la normativa básica). También el Estatuto le otorga una potestad reglamentaria, con un alcance diferente, sobre las materias sobre las que estatutariamente ejerce competencias.

Así, en las materias del artículo 21 del Estatuto (por ejemplo, ordenación del territorio, agricultura, acuicultura, ferias interiores, artesanía, caza, museos, archivos, turismo, deporte, asistencia social, cajas de ahorro, sanidad e higiene, etc.), materias que se corresponden, en líneas generales, a las previstas en el artículo 148 de la Constitución y que ésta reserva a las Comunidades Autónomas (nunca a los Entes Locales), la Ciudad ostenta "*el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria*" en los términos que establezca la legislación general del Estado.

Para que la Ciudad pueda reglamentar sobre las materias anteriores no es preciso que exista una habilitación normativa expresa. Si ello fuera así quedaría en manos

del Estado el desarrollo mismo de las competencias que previamente el propio Estado ha transferido. La legislación estatal actuará como el marco en el que la Ciudad podrá desarrollar su normativa.

En algunas materias (por ejemplo Artesanía, Turismo, Ferias), una vez generalizado el estado de las Autonomías, no existe legislación estatal alguna (pues éstas son competencia exclusiva de las

Comunidades Autónomas, y el Estado no puede legislar sobre ellas ni tan siquiera con carácter supletorio). En estos supuestos nos encontraríamos ante auténticos reglamentos autónomos, independientes de las leyes.

Observen como se cambia para Ceuta y Melilla la ordenación Ley-Reglamento. Mientras que en todas las Comunidades Autónomas sus respectivas Asambleas aprueban Leyes sobre estas materias facultando a sus Gobierno regionales a desarrollarlas reglamentariamente, en las Ciudades Autónomas esta relación es inexistente: sólo existirá un reglamento, de forma independiente a la ley estatal (pues ésta no existirá).

Por ello la Doctrina defiende que en determinadas materias las normas que apruebe la Asamblea no son reglamentos ejecutivos de la Ley estatal, no siendo preciso el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Si no hay Ley que ejecutar, si nuestros reglamentos ocupan el lugar que tendrían las leyes en las Comunidades Autónomas, no se puede defender la existencia de reglamentos ejecutivos.

En las materias del artículo 22 sólo tiene la Ciudad la potestad para organizar los servicios, también de naturaleza reglamentaria pero de exclusivos efectos internos.

4. La potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno de la Ciudad:

Pero no sólo tiene la Asamblea potestad para aprobar reglamentos. También lo tiene el Consejo de Gobierno (al igual que los Gobiernos de las CCAA). Sin embargo esta potestad reglamentaria es limitada: es de segundo orden, y precisa por tanto la autorización expresa de la Asamblea de Melilla (art. 17.2 EA). La aprobación de un reglamento por el Consejo de Gobierno sin la preceptiva y concreta habilitación conlleva la nulidad del mismo por infracción de la Ley (art. 62.2 Ley 30/1992).

Esta autorización, entiendo, debe ser limitada en el tiempo (no para siempre) y para asuntos concretos. Lo contrario supondría hurtar a la Asamblea de su originaria potestad.

Sin embargo no es posible hablar de *delegación* de la potestad reglamentaria, pues ésta es una figura pensada para los actos administrativos y no para los reglamentos.

Por último queda la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, sin necesidad de autorización expresa de la Asamblea, para desarrollar las normas dictadas por la Asamblea sobre organización y funcionamiento de los servicios administrativos de la Ciudad. Esta potestad es *ad intra*, esto es, sólo de carácter doméstica, organizativa.

5. El procedimiento para la aprobación de los Reglamentos:

El procedimiento para la aprobación de los reglamentos viene regulado en el artículo 71 del vigente Reglamento de la Asamblea, y viene a establecer un régimen similar al señalado en el Régimen Local: aprobación inicial por el Pleno de la Asamblea, exposición pública por un mes en el Boletín Oficial de la Ciudad (en el Régimen Local es de "treinta días como mínimo"), y aprobación definitiva.

Si no hubiera reclamaciones en ese periodo se entenderá definitivamente aprobado.

A diferencia del Régimen Local (en el que a las disposiciones generales se les llama Ordenanzas) en el régimen peculiar nuestro se les denomina sólo *Ordenanzas* a las de contenido fiscal o económico, siendo Reglamentos todas las demás disposiciones, bien sean de organización interna, bien si alcanzan eficacia externa.

Es curioso observar cómo no se prevé un procedimiento similar para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Consejo de Gobierno. No obstante, y ante la falta de una norma que lo regule expresamente, entiendo que le será de aplicación supletoria lo dispuesto anteriormente para la Asamblea, casi coincidente con las previsiones del artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local, que sería la norma integradora del sistema por cuanto el régimen jurídico subyacente es el local (art. 30 Estatuto).