

SOBRE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE CEUTA Y MELILLA

M^a Concepción Pérez Villalobos

Universidad de Granada

SUMARIO: Introducción. El proceso autonómico en Ceuta y Melilla. Autonomía política y autonomía administrativa de estas ciudades. La reforma Estatutaria

1.- INTRODUCCIÓN.-

En el momento actual del Estado autonómico, con el Estatuto catalán recientemente reformado y otras tantas reformas en marcha, resulta de todo punto indiscutible la importante transformación que se está produciendo en el panorama estatutario y aun constitucional. Superadas las primeras fases de desarrollo territorial desde la aprobación de la Constitución de 1978, el modelo autonómico sigue estando vivo y abierto a futuras evoluciones.

La Constitución española de 1978 estableció un sistema de descentralización política de carácter territorial que preveía una división territorial del Estado en las Comunidades Autónomas que se constituyeran como expresión del ejercicio del derecho de autonomía reconocido en el artículo 2 del texto constitucional: *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. Este artículo se concreta a lo largo del articulado de la Constitución y, en concreto, tanto en el Título VIII como en las Disposiciones Adicionales y Transitorias. Durante los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución se ha consolidado un régimen autonómico que ha dividido todo el territorio del Estado en 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas

y ha determinado los elementos básicos del diseño constitucional. Este diseño territorial ha sido definido también en buena parte por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha tenido que fijar los elementos del modelo pergeñado en la Constitución y adaptar los fundamentos constitucionales a las demandas políticas que los entes autonómicos iban reclamando. Esto ha permitido articular un sistema de gobierno *multilevel* que, sin embargo, no está cerrado.

Precisamente por la falta de concreción constitucional y a pesar de la labor realizada por el Tribunal Constitucional, los términos del debate en los que se ha movido el diseño territorial del Estado han ido variando a lo largo de los años de manera que las Comunidades Autónomas se han ido adaptando a las transformaciones sufridas. Pero, al mismo tiempo, esta situación de evolución del Estado autonómico liderado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los pactos autonómicos de 1981 y 1992, ha provocado una separación entre el texto constitucional y la realidad de la organización territorial del Estado. Es por esto que en el debate político y jurídico se ha puesto sobre la mesa la necesidad de reformar la Constitución.

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no han sido ajenas ni a la propia evolución social y política ni a las nuevas necesidades que suponen una adaptación de sus Estatutos de Autonomía y, en el caso de Ceuta, el cumplimiento de la inicial aspiración de convertirse en Comunidad Autónoma y no diferenciarse del resto de los territorios españoles. Pero, no sólo es esta razón, sino que además, los cambios y transformaciones producidos tanto en el Estado español como en el entorno europeo que nos rodea y las necesidades sociales que emergen en estas dos ciudades, imponen una necesaria reforma del Estatuto. Y dado que la Constitución española, en la Disposición Transitoria quinta, permite la configuración de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas, se trataría en principio de una posibilidad perfectamente constitucional.

No obstante, esta opción constitucionalmente posible, se podría complicar si, como se anuncia, se acomete una reforma constitucional que fije

la denominación de las Comunidades Autónomas y, de alguna manera, procede al tan reiteradamente reclamado “cierre” del sistema.

Ante esta situación, nos proponemos analizar si el procedimiento constitucional por el que dos ciudades que no son “nacionalidad” ni “región”, a las que el artículo 2 de la Constitución reconoce con exclusividad el derecho a la autonomía, pueden disfrutar de un régimen de autonomía política (y, por tanto, de qué manera se ha ejercido el derecho a la autonomía reconocido en la Constitución). En este punto, una vez más, el Estatuto de Autonomía se convierte en el principal elemento vertebrador de la autonomía de Ceuta y Melilla y puede posibilitar su consideración como Comunidades Autónomas, por lo que es éste el momento de proceder al examen de la naturaleza jurídica del Estatuto y si es posible la reversibilidad de la situación autonómica, así como el carácter y, en su caso, el alcance y el contenido que tendría que tener una futura reforma en este punto.

2.- EL PROCESO AUTONÓMICO.-

La figura jurídica utilizada para atender las demandas autonómicas de Ceuta y Melilla fue dotarlas de una autonomía superior a la de los entes locales pero evidentemente inferior a la que la Constitución reserva a las Comunidades Autónomas con exclusividad y exclusión de ningún otro ente. Por tanto, dentro del texto constitucional la configuración de “*Ciudades Autónomas*” no aparece explícitamente pero apareció como un tercer género a caballo entre la autonomía política de las nacionalidades y regiones y la autonomía de los entes locales. Esta fue una solución adoptada por las fuerzas políticas del momento, por las razones que expondremos a continuación, pero es cierto que lo que se justifica desde el punto de vista político resulta al menos singular desde el punto de vista jurídico-constitucional según la regulación que ofrece la norma fundamental de la organización territorial. Básicamente, porque en un primer momento el Tribunal Constitucional consideró que la diferenciación entre la autonomía que la Constitución reserva para nacionalidades y regiones es una autonomía política –que le atribuye capacidad de decisión política basada principalmente en el elemento democrático-, frente a la autonomía que se

reserva para los municipios a la que se le otorga un contenido meramente administrativo (STC 4/1981, de 2 de febrero). Esto hizo que se distinguieran dos tipos de autonomía –política y administrativa- en la que la Ciudad Autónoma no tenía encaje.

2. 1.- El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de Ceuta y Melilla

El derecho a la autonomía se reconoce en la Constitución exclusivamente para las “nacionalidades” y “regiones” en el artículo 2: *“la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. Este artículo, al reconocer y garantizar un derecho, introduce el principio dispositivo en su ejercicio, de forma que es a las nacionalidades y a las regiones a quienes corresponde manifestar su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma, por cuanto esta posibilidad se ha configurado como una opción facultativa, no como una imposición del sistema. Pues bien, la manera en que se va a concretar el ejercicio de este derecho -el propio artículo 2-, va a tener su desarrollo constitucional en el Título VIII, donde no sólo se va a determinar el modelo de acceso al sistema de autogobierno de las nacionalidades y regiones, sino también la organización de cada una, el sistema institucional, o las competencias asumibles. Es este Título VIII el que en el artículo 137 comienza afirmando que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*, lo que significa que cuando la Constitución concreta el derecho a la autonomía no menciona ninguna otra entidad fuera de los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas a las que se dota de autonomía “para la gestión de sus intereses”. Así, una vez que se ha concretado el derecho a la autonomía, se ha fijado el principio dispositivo y se ha establecido la titularidad del mismo en las nacionalidades y regiones, se podría pensar que el modelo territorial que la Constitución configura se fundamenta en la conexión entre el artículo 2 y el artículo 137; sin embargo,

cuando se afirma que el modelo de distribución territorial del poder en España se dejó abierto a desarrollos diversos no solamente nos referimos al principio dispositivo del que se parte, sino también a que la Constitución ha desplegado más allá el modelo autonómico esbozado en el artículo 2 y en el artículo 137, introduciendo otro artículo, el 144, en el que “por motivos de interés nacional” se va a permitir que ciertos territorios, que no son nacionalidades o regiones, se puedan convertir en Comunidades Autónomas, pero, en este caso, sin hacerles sujeto del derecho a la autonomía: aquellos territorios cuyo ámbito espacial no superan el de una provincia, o, en lo que nos interesa ahora, no están integrados en la organización provincial. Precisamente porque esta situación se aleja de la prevista para las nacionalidades y regiones, la regulación difiere: mientras el artículo 143 CE determina las instancias territoriales legitimadas para el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (“provincias limítrofes con características geográficas, económicas o culturales comunes; las provincias con entidad regional histórica y los territorios insulares”), el artículo 144 determina que serán las Cortes Generales las que podrán acordar o autorizar un Estatuto de Autonomía para territorios no integrados en la organización provincial, estableciendo una “*doble fórmula*”: la de acordar un Estatuto de Autonomía o el de autorizarlo. En el primer caso, cuando las Cámaras acuerdan un Estatuto de Autonomía para Ceuta y Melilla, suplen la participación de la ciudad en todos los niveles. En el segundo caso, cuando las Cámaras autorizan el Estatuto, respaldan una iniciativa adoptada en el Ayuntamiento, siguiendo lo establecido en la Disposición Transitoria Quinta: *“las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144”*.

Por tanto, la Constitución regula dos procedimientos para que puedan constituirse en Comunidades Autónomas - en la DT V y en el artículo 144 b)-, sin que esto signifique que se le reconozca la titularidad del derecho a la autonomía que el artículo 2 solo regula para las nacionalidades y regiones. Es verdad, sin embargo, que estas diferencias no impiden que el resultado final al que pueden llegar sea el mismo que el resultado al que han llegado los demás

territorios: la constitución de una Comunidad Autónoma con un Estatuto de Autonomía como norma institucional básica, pero sí es cierto que la aplicación o no del principio dispositivo va a establecer la clave de la transformación en Comunidad Autónoma, del paso de ser una *Ciudad Autónoma* –un tercer género en el Estado autonómico- a ser una Comunidad Autónoma como tenía previsto la Disposición Transitoria V de la Constitución. Es decir, si se sigue esta disposición, el principio dispositivo sólo opera en la fase de iniciativa, pero nada habría garantizado que el proceso hubiese seguido el mismo curso que en los casos previstos en la Constitución, puesto que al remitir al artículo 144 de la Constitución, admite que las Cortes Generales paralicen el procedimiento -por causas de interés nacional- y denieguen la autorización para convertirse en Comunidad Autónoma, cosa que no es posible cuando la iniciativa la ejercen el resto de los territorios, a los que sí se les ha reconocido el derecho a la autonomía. Pero si bien todo esto es aplicable para el caso de la constitución en Comunidad Autónoma, una vez constituida la Ciudad Autónoma el procedimiento no sería el mismo puesto que la intervención de Ceuta y Melilla solo se prevé para la iniciativa, lo que no significa que, aun manifestada la voluntad de ser Comunidad Autónoma, por la vía de la Disposición Transitoria quinta CE, lo fuera a ser puesto que las Cortes Generales podrían, por cuestiones de interés nacional, haber abortado esta posibilidad; en cambio, si el derecho a la autonomía le hubiera sido reconocido por el artículo 2, las Cortes Generales no podrían negarse a su constitución en Comunidad Autónoma. Estas razones que eran válidas para el supuesto anterior, es decir para antes de ser Ciudad Autónoma, no lo son tanto ahora que han obtenido un *status* diferente y lo es menos si tenemos presente que las Ciudades cuentan con Estatuto de Autonomía sometido a las mismas normas que los demás (el Estatuto forma parte del bloque de la constitucionalidad y no puede tener una función diferente a la que la Constitución le atribuye que es la de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma). Es este punto el que interesa resaltar por cuanto va a proporcionar la clave de la transformación en Comunidad Autónoma y la utilización o no de la Disposición Transitoria quinta CE y establecer si un ente territorial diferente de las Comunidades Autónomas puede gozar de lo que el TC denominó, en la Sentencia de 2 de febrero de 1981, de “autonomía política”. Decimos pues, que el Estatuto se convierte en la

pieza clave de la autonomía de las Comunidades Autónomas, y en la principal garantía de la autonomía hasta el punto de hacerla indisponible para el legislador estatal una vez aprobado; lo que significa que, la existencia de un Estatuto confiere al derecho una garantía constitucional, por cuanto solamente puede modificarse por el consentimiento de la Comunidad Autónoma o por la reforma constitucional.

Pues bien, llegados a este punto, queda claro que aún siendo significativas las diferencias que separan un modo y otro de acceder a la autonomía, sobre todo en lo que se refiere al principio dispositivo y al protagonismo de los territorios implicados en el proceso autonómico, ambas Ciudades pueden configurarse como Comunidad Autónoma aunque ello no signifique la aplicación del principio dispositivo reconocido en la Constitución para el ejercicio del derecho de autonomía, sobre todo teniendo en cuenta que ésta es la única entidad que la Constitución previó para el territorio de Ceuta y Melilla.

2. 2.- El acceso a la autonomía de ambas ciudades.-

A pesar de que tras las elecciones de junio de 1977 algunos parlamentarios andaluces propusieron integrar a estas ciudades en la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta petición fue rechazada por la Asamblea. Años más tarde se elaboraron algunas proposiciones de Ley para autorizar su configuración como Comunidades Autónomas, que tampoco llegaron a prosperar. Finalmente con la aprobación de sendas Leyes Orgánicas de 13 de marzo de 1995 Ceuta y Melilla quedan configuradas como Ciudades Autónomas, pero con una solución que no colmaba la verdadera aspiración de las ciudades que rechazaron desde el principio la solución consensuada por las grandes fuerzas políticas estatales.

Estas primeras propuestas eran previsibles dada la tradicional vinculación de las ciudades a la Comunidad andaluza a lo largo de la historia; incluso desde el punto de vista administrativo, habían dependido de Andalucía. Así pues, tras las elecciones democráticas de 1977 se configuraron las

preautonomías como órganos transitorios hasta la configuración de las Comunidades Autónomas. La creación de estos entes preautonómicos supuso que los diputados y senadores elegidos en sus correspondientes territorios, se constituyeron en la Asamblea de Parlamentarios, formada por 31 diputados y senadores incluidos los representantes de estas ciudades que en un primer momento intentaron que se pudieran integrar en la Comunidad de Andalucía. Esta fue la propuesta que se rechazó por la Asamblea (probablemente y así se ha puesto de manifiesto, porque los intereses de las fuerzas políticas de aquel momento no permitieron dar mayor representación a los diputados por Ceuta y Melilla, que habrían volcado el signo político de Andalucía); sin embargo, también se quiso dejar una puerta abierta tanto a la integración en la Comunidad andaluza como a la constitución en Comunidad Autónoma, de tal manera que la voluntad de configuración autonómica quedó clara desde el primer momento sin ningún género de dudas.

En los debates parlamentarios en los que se discutió la aprobación de la Ley por la que se establece un Estatuto de Autonomía esta voluntad de constituirse en Comunidad se convirtió en una propuesta que desencadenaba un nuevo género de proceso. Esta novedad pretendía crear un modelo que apoyándose en los modelos constitucionalmente previstos abriría un proceso de configuración autonómica escalonado que culminaría en el futuro con la constitución de la Comunidad Autónoma. Por tanto, el legislador de 1995 se planteó la creación de la Ciudad Autónoma como un primer paso para la consecución del objetivo final que no era otro que el de configurar una Comunidad Autónoma. Lo que ocurrió, en definitiva, en un primer momento, fue que la situación social y política no permitió esta solución ya que las circunstancias no admitían la configuración de las ciudades en Comunidad Autónoma, de manera que se optó por la vía del artículo 144, b) como alternativa a la vía directa de la Disposición Transitoria V, a cuyo procedimiento remite la propia disposición transitoria (al carácter constitucional de este proceso nos referiremos más adelante).

Sin embargo, tanto la posición mantenida durante los debates constituyentes en relación a la autonomía de las ciudades, como la adoptada por las distintas fuerzas políticas en el proceso de elaboración de la Ley que las

constituye en Ciudad Autónoma, ponen de manifiesto la insatisfacción general por esta solución. En primer lugar, porque parece convertirlas en una especie de ciudades de soberanía cesible a lo que se opone lógicamente tanto la historia, como la sociología de este pueblo, como la propia Constitución española. En segundo lugar, porque configura un híbrido entre Comunidad Autónoma y entidad local, y crea unas disfunciones importantes que están empezando a afectar al propio desarrollo de la Ciudad. En tercer lugar, porque este nivel de autonomía ni siquiera fue consensuado con las instancias representativas más importantes de las ciudades, sino que fue resuelto por los grandes partidos a nivel estatal en el Congreso de los Diputados.

La andadura de Ceuta y Melilla en todo el proceso de acceso a la autonomía se ha caracterizado desde el principio por numerosas conversaciones que trataban de negociar un acuerdo entre las principales fuerzas políticas. El hecho de que estos encuentros no siempre culminaran con acuerdos productivos, supuso que el proceso se alargara como en ningún otro caso de los contemplados en la Constitución. Lo paradójico, además, es que cuando lo que se pretendía era ofrecer una mayor legitimidad y estabilidad al proceso autonómico, la solución adoptada es posible que no se adecue a la actual configuración del Estado autonómico.

Los Acuerdos autonómicos firmados en 1981 por los dos partidos políticos de mayor representación social, establecieron que se aplicaría alguna de las dos posibles soluciones, o bien se constituirían en Comunidad Autónoma, según lo previsto en la Disposición Transitoria quinta de la Constitución, o bien permanecerían como Corporación local otorgándoseles un cierto régimen especial de Carta. Esta es la razón por la que ese mismo año, los ayuntamientos acordaran por mayoría absoluta constituirse en Comunidad Autónoma conforme a la Disposición Transitoria quinta –puesto que era la única solución constitucionalmente prevista-, y elevaron el Acuerdo a las Cortes Generales para su *autorización*. Esta solución que podía parecer la más clara, aún cuando fuera la única constitucionalmente prevista, no era sin embargo, la única constitucionalmente posible, siendo esto así porque la configuración autonómica del Estado admite una diversidad de soluciones más allá del supuesto normalmente previsto, limitándose a establecer los principios por los

que deberán regirse los poderes públicos –los territorios tendrían la iniciativa en el proceso pero las Cortes Generales determinarían si se daban las condiciones previstas por la Constitución-, dejando el resto a la determinación de las fuerzas políticas. El resultado final fue un mapa autonómico abierto en el que cada territorio ejerció el derecho a la autonomía de la forma que creyó más adecuada, en algunos casos modulada por la intervención de las Cortes Generales (como en los casos de León o Segovia), y siguiendo las múltiples posibilidades que ofrecía la Constitución.

Estas posibilidades de configuración final del derecho por las fuerzas políticas, llevaron al gobierno, en 1982, a presentar un Anteproyecto de Ley Orgánica que configurara una suerte de Comunidad Autónoma de segundo grado (siguiendo la vía del artículo 143 CE), aunque esa autonomía se veía limitada al elemento municipal, es decir, puesto que el territorio de Ceuta y Melilla abarcaba el territorio del ente local, la autonomía tendría un alcance eminentemente urbano atribuyéndole el máximo de autonomía compatible con su condición municipal. Por tanto, si en 1981 se tenía claro que la vía elegida por la Constitución y por los poderes públicos sería la de ordenarse como Comunidad Autónoma, en el año 1982 esta aspiración se rebaja a hacerla “compatible” con su condición municipal, y en el año 1983 se rebaja todavía más al intentar un régimen local con ciertas especialidades autonómicas. Esta figura no tenía encaje constitucional y fue rechazada desde el principio, pero dejaba patente que la voluntad de las fuerzas políticas no era la de constituir una Comunidad Autónoma como presumiblemente había previsto la Disposición Transitoria quinta, sino la de utilizar el principio dispositivo constitucional y configurar el derecho de otra manera. Aún así las sucesivas propuestas trataban de encontrar el tercer género del modelo autonómico, cosa que no se consiguió ni en el intento del año 1986 –en el que se volvió a la idea original de la Comunidad Autónoma-, ni en 1990 –con la presentación en el Senado de una propuesta de ley orgánica de Estatuto de Autonomía-, ni en 1992 –con la firma de los Acuerdos autonómicos-, aunque sí aparece por primera vez la solución de conceder a Ceuta un *status* similar al de las Comunidades Autónomas utilizando la vía del artículo 144 b) CE, pero sin atribuirle tal naturaleza. Pues bien, y como ya hemos advertido, a pesar de la

oposición a esta solución por parte de las ciudades, era, sin embargo la que más satisfacía a las dos principales fuerzas políticas: al PSOE porque había propuesto la utilización de la vía del artículo 144 CE conformando un ente local con un régimen jurídico con competencias análogas a las de una Comunidad Autónoma, y al PP porque aunque renunciaba al cauce previsto en la Disposición Transitoria quinta CE se concedía un Estatuto de Autonomía que aseguraba la asunción de competencias autonómicas.

3.- AUTONOMÍA POLÍTICA Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.-

Las construcciones doctrinales sobre el Estado autonómico una vez constatada las peculiaridades del sistema constitucional, que establece un sistema abierto de distribución territorial, se centraron en la justificación del modelo basado en la consideración de un *Estado autonómico asimétrico*, de manera que importantes sectores de la doctrina científica ha abordado el estudio del Estado autonómico a partir de la asimetría permitida a los distintos territorios, en base a lo que se ha llamado “hecho diferencial”, en la consideración de que *“si hay algo realmente asimétrico en el Estado español son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”* partiendo de que, aún cuando no existe una teoría jurídica del hecho diferencial, es indiscutible la conexión entre la construcción jurídico-constitucional de los hechos diferenciales y el carácter asimétrico del Estado autonómico.

En el debate político del momento, la tendencia que se aprecia es hacia la simetría de todos los territorios puesto que lo que prima es la igualación competencial de las Comunidades Autónomas. La diferenciación entre éstas se ha producido en el pasado por los distintos niveles competenciales de manera que las entidades consideradas como ciudades autónomas veían su diferencia en que tienen menos competencias y una organización institucional más limitada que las Comunidades Autónomas; sin embargo, los hechos diferenciales aunque puedan alegarse para justificar una diferenciación competencial no pueden alegarse para limitar el derecho a la autonomía. Este es el dato que parece considerar la Constitución cuando habilita la vía del artículo 144 b) y permite a las Cortes Generales acordar un Estatuto de

Autonomía para aquellos territorios que no estén integrados en la organización provincial suprimiendo la participación de la voluntad territorial. Eso supone que Ceuta y Melilla adquieran su autonomía de una forma que se superpone a la autonomía local y que no es enteramente autonomía política, y no es así porque aún cuando institucionalmente se ha dotado de formas enteramente asimilables a las Comunidades Autónomas, lo que va a dotar a un territorio de autonomía política es su capacidad para legislar en aquellas competencias asumidas, que es lo que posibilita en definitiva llevar a cabo políticas propias. Por tanto, su diferenciación no está tanto en las competencias que se asumen cuanto en el tipo de potestades normativas concretas que incorpora, en su propia capacidad legislativa, de ahí que si como municipios están dotados de autonomía administrativa, como ciudades autónomas cuentan con Estatuto de Autonomía con sistema institucional propio de las Comunidades Autónomas pero sin la capacidad de decisión política que tienen aquéllas. Consecuencia de ello es la inexistencia de garantía formal de la autonomía política que se concreta en la rigidez constitucional (o en la falta de ésta), del procedimiento de reforma estatutaria. De manera general, podemos decir entonces que los rasgos fundamentales que permiten distinguir la autonomía política de la meramente administrativa se refieren a las competencias asumidas, la organización institucional, la capacidad de desarrollo de las competencias desde el punto de vista de opciones de carácter político y sobre todo la irreversibilidad de la situación –salvo reforma constitucional- y la irrevocabilidad de los poderes otorgados de forma unilateral por parte del Estado; por eso, la reforma de los Estatutos de Autonomía necesitan la voluntad conjunta de los poderes territoriales y los estatales, y esta voluntad conjunta es la que la convierte en garantía formal de la autonomía política. Estas premisas han llevado a la doctrina a afirmar que las diferencias competenciales, institucionales y estatutarias son consecuencia de la distinta naturaleza jurídica y, por tanto, del distinto tipo de autonomía que ejercen unos y otros entes (Comunidades, Ayuntamientos y Ciudades Autónomas).

La existencia de estos elementos diferenciarían a la Ciudad Autónoma de la autonomía meramente administrativa y la acercarían a la autonomía política propia de las Comunidades Autónomas. Pero, si esos caracteres

presentan relevancia en el plano jurídico-constitucional y, sin duda convergen en la configuración de un territorio como Comunidad Autónoma, sin embargo, por sí solos aisladamente considerados, no son suficientes para utilizarlos como pauta para distinguir unas de otras; tiene que ver con el carácter de las competencias asumidas por el Estatuto y la posibilidad de ampliarlas a otras materias que le sean atribuidas por el Estado, o la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad ya que todas estas facultades son propias de las Comunidades Autónomas y, de aplicarse la diferenciación anterior, no podrían atribuirse a las entidades locales y, sin embargo, no es así. Estos puntos han sido tratados en los Estatutos al regular los aspectos esenciales de las competencias de la Ciudad.

a).- Con relación al sistema competencial, el Título II del Estatuto (fundamentalmente en los artículos 21 y 22) recoge las materias sobre las que la Ciudad Autónoma tiene competencias. Estas materias son sustancialmente las mismas que asumieron las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 y 146 CE y que son las enunciadas en el artículo 148.1 CE. Se incluyen en éste título competencias no incluidas en el artículo 148.1 CE, pero que fueron asumidas posteriormente por estas Comunidades Autónomas a través de leyes de transferencia y de la reforma de sus respectivos Estatutos igualando su nivel competencial al de las Comunidades de primer grado.

Por tanto, las materias sobre las que asume competencias la Ciudad Autónoma son las mismas que han asumido las Comunidades Autónomas.

A estas competencias hay que añadir *“las restantes materias que le sean atribuidas por el Estado”* (artículo 21.1.25º Estatuto), y *“todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos”* (artículo 25 Estatuto).

Es decir, las similitudes competenciales con las Comunidades Autónomas no son solamente las que se recogen en el texto, sino que la ciudad podrá asumir también aquéllas que le sean atribuidas por el Estado de modo que se abre la posibilidad de asumir competencias extraestatutarias de forma similar a lo que ocurre con las Comunidades Autónomas. Esto supone,

necesariamente, la utilización del artículo 150 CE (reservado para las Comunidades) ya que es la única vía constitucionalmente prevista para la asunción extraestatutaria de competencias (la ley marco o la ley orgánica de transferencia o delegación).

b).- En relación a la facultad legislativa, la verdadera peculiaridad del Estatuto es que no asume competencia legislativa formal para el desarrollo de las materias atribuidas y esto es lo que va a diferenciar la autonomía de las Comunidades Autónomas de la autonomía de la Ciudad Autónoma; sin embargo, la no inclusión de esta competencia no excluye tampoco la calificación del Estatuto de Autonomía como tal Estatuto porque no hay nada en la Constitución que obligue a asumir una determinada categoría de competencias y buena prueba de ello es que incluso a nivel institucional sólo se exige la existencia de una Asamblea Legislativa en aquellas Comunidades que han obtenido su autonomía por el procedimiento del artículo 151 CE, aunque también las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE –por decisión adoptada en los Pactos Autonómicos de 1981- disfruten de la misma organización prevista para las del 151 CE. Pero, si decimos que la autonomía de Ceuta y Melilla es autonomía política que debe diferenciarse de la meramente administrativa es por las facultades legislativas que el Estatuto concede a la Ciudad. Así, cuando el artículo 21 atribuye competencias reglamentarias y de ejecución sobre determinadas materias y establece que ejercerá la potestad normativa reglamentaria “en los términos que establezca la legislación general del Estado”, es cierto que no se asume la potestad legislativa formal en el sentido de creación de normas con rango, fuerza y valor de ley, pero esta ausencia de potestad legislativa formal no puede significar que la potestad reglamentaria sea entendida en los términos tradicionales de ejecución de leyes sobre un determinado ámbito competencial; ésta es una facultad que se puede incluir entre las potestades legislativas, de manera que esta potestad legislativa incluiría también la facultad de elaborar reglamentos de desarrollo general de la ordenación jurídica de la materia –según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional-, si bien la peculiaridad del régimen jurídico competencial reside en que esta potestad se ejercerá “en los términos que establezca la legislación general del Estado”. Por tanto, aunque parezca

que las competencias legislativas formales están más cerca de la autonomía que la Constitución consagra, su naturaleza política puede verse satisfecha con competencias de corte gubernamental, y así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias en las que se conecta la autonomía política con la asunción de potestades legislativas y gubernamentales (así, las SSTC 4/1981, 25/1981, o 49/1982 : “... *Las Comunidades Autónomas... 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 autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico...*”)

Si las competencias igualan a Ceuta y Melilla con el resto de las Comunidades Autónomas, las posibilidades de desarrollo legislativo de estas materias las separa, pues a diferencia de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, el Estatuto de Ceuta y Melilla ni reconocen la potestad legislativa ni la potestad reglamentaria para dictar reglamentos no ejecutivos. Tampoco esta característica es suficiente por sí sola para negar el carácter de Comunidad Autónoma porque no resulta contrario a la Constitución que un Estatuto no contenga competencias legislativas. Pero el hecho de que esta situación se de en el Estado autonómico –el hecho de que exista esa asimetría en el ámbito competencial-, sí puede producir serias disfunciones cuando esa situación no es generalizada, aún más, cuando es una situación excepcional en la que permanecen solamente dos supuestos en todo el Estado que es el de las Ciudades Autónomas, por cuanto éstas podrán ejercer la potestad reglamentaria exclusivamente en los términos que establezca la legislación general del Estado. Estas disfunciones se aprecian en aquellos supuestos en los que el Estado no mantiene competencia sobre una materia sino que ésta corresponde a las Comunidades Autónomas y así ha sido asumida por todas en los respectivos Estatutos, de manera que el Estado no puede ni siquiera suplir la inactividad de una Comunidad dictando normas que se aplicarían de forma supletoria. Esto es lo que ha establecido el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias en las que establece que, «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia puesto que el presupuesto de aplicación de la

supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho» (STC 118/1996). No otra cosa ha ocurrido en una materia tan importante para una ciudad como el urbanismo en cuyo supuesto la Ciudad Autónoma se ve constreñida a aplicar una legislación estatal que no puede ni siquiera ser puesta al día por el legislador. A esta situación se refirió de forma muy clara la STC 61/1997, de 20 de marzo en la que el Tribunal afirma: *“Respecto de la calificación de «aplicación supletoria» ..., debe comenzarse por recordar que, como afirmamos en la STC 147/1991, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación» (fundamento jurídico 7.).*

Ello condujo al Tribunal en aquella Sentencia a *«considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad» (cfr. STC 147/1991, fundamento jurídico 7.).*

En esta misma línea, en la STC 118/1996, el Tribunal declaró que: *«Si para dictar cualesquier normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la*

Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias» (fundamento jurídico 6.)”.

De otro lado, y a *sensu contrario*, si la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aún con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio Derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De esta manera, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal.

c).- El artículo 13 del Estatuto establece que la Asamblea podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando, ante dicha Cámara, un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Esto supone una habilitación a la Asamblea para solicitar de las Cortes Generales una ley de atribución de competencias que ceda su ejercicio a la Ciudad Autónoma. Este artículo aporta otro criterio de igualación con las Comunidades Autónomas de forma semejante a lo que hace el artículo 87.2 CE, que concede a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la iniciativa legislativa para iniciar el procedimiento legislativo de una ley estatal.

4.- LA REFORMA ESTATUTARIA.-

Pues bien, la cuestión importante no es la posibilidad de que Ceuta y Melilla se conviertan en Comunidad Autónoma; esta posibilidad está perfectamente prevista en la Constitución y, es más, como ya hemos referido, es la única situación prevista para su territorio, al margen del ente local. Pero siendo esto cierto, hay que considerar, sin embargo, la realidad de que existe una Ciudad Autónoma y un ayuntamiento, y que aún cuando al constituirse a través de una norma jurídica como es el Estatuto de Autonomía puede considerarse una Comunidad Autónoma, no se puede considerar que la Ciudad Autónoma no ha existido. De no haber sido así, si realmente sucediera como afirma la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el Auto referido, que las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995 son dos leyes que no pretendían crear una Comunidad Autónoma, se podría poner en marcha *ex novo* el proceso regulado en la Disposición Transitoria quinta. Pero, es muy discutible que en estos momentos pueda utilizarse la Disposición Transitoria quinta porque lo que hacen estas leyes es aprobar un Estatuto de Autonomía y esta Disposición solo podía servir en el momento fundacional del ente autonómico, cuando existía un ayuntamiento que podía aprobar por mayoría absoluta su constitución en Comunidad Autónoma. Con la aprobación del Estatuto se crea un ente autonómico al que ni se denomina Comunidad Autónoma, ni se le atribuyen las competencias propias de éstas pero que sí que puede ser reformado siguiendo el procedimiento que el mismo prevé, por eso no es posible considerar que no ha existido la Ciudad Autónoma y que sigue siendo ayuntamiento, que puede convertirse en Comunidad Autónoma.

4. 1. Naturaleza Jurídica del Estatuto

Del análisis del Estatuto y del estudio de su naturaleza jurídica se derivará, en última instancia, la situación de la ciudad autónoma en el Estado constitucionalmente descentralizado. No es posible entrar en un estudio profundo sobre estas cuestiones, pero a nosotros nos interesan destacar que tanto la posición constitucional de las Comunidades Autónomas como la naturaleza jurídica del Estatuto son dos aspectos que se superponen: si los

Estatutos son expresión del ejercicio del derecho a la autonomía serán oponibles frente al Estado, si, por el contrario, solo expresan la voluntad estatal de descentralizar determinados servicios son una ley estatal en la que no ha existido confluencia de voluntades para su elaboración. Esa diferente consideración se produce porque existen distintos tipos de procedimientos de elaboración de los Estatutos y algunos de ellos se pueden incorporar al ordenamiento jurídico sin la intervención del territorio por la sola voluntad de las Cortes Generales –y en este caso tal vez no fueran expresión de un derecho a la autonomía-, mientras que en otros esa confluencia de voluntades es esencial. En estos últimos, la naturaleza del Estatuto es clara como expresión del ejercicio de un derecho constitucional y sometidos a un especial procedimiento de reforma. Aquellos otros que se incorporan al ordenamiento con la sola voluntad unilateral del Estado sin intervención de la Comunidad Autónoma, la naturaleza jurídica del Estatuto sería la propia de cualquier otra ley de las Cortes. Realmente esta es la situación actual de Ceuta y Melilla en cuanto al Estatuto se refiere.

Sin embargo, para determinar la auténtica naturaleza jurídica del Estatuto no solo tendríamos que fijarnos en la intervención de la Comunidad Autónoma en el momento de producción de la norma (para determinar si se trata de simples leyes generales o tienen otra naturaleza), sino que habría que fijarse en el procedimiento de reforma de estas normas, porque aún en el caso en que no haya intervenido la voluntad autonómica en su elaboración -y se le diera la consideración de ley estatal-, si la voluntad del territorio es determinante en el momento de la reforma del Estatuto, la naturaleza jurídica de esta norma será otra; por tanto, la reforma constituye el elemento esencial en la consideración jurídica del Estatuto.

Pues bien, sin variar su naturaleza jurídica, sería posible que algunos Estatutos incluyeran procedimientos de reforma en los que la voluntad del poder estatal no fuera necesaria –aunque la intervención final de las Cortes sea obligatoria de acuerdo con el artículo 147.3 CE donde se indica que “*la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley*”

orgánica”, y se pudieran reformar contando solamente con la voluntad real del territorio.

Junto a este supuesto se podría dar también el contrario: Estatutos que aún siendo expresión del derecho a la autonomía, sean reformados sin intervención de los órganos autonómicos, sin que tampoco esta norma varíe su naturaleza jurídica.

El procedimiento más coherente con los principios constitucionales es el que requiere para su modificación del concurso entre la voluntad general y la territorial. Algunos de esos Estatutos pueden no haber surgido de ese acuerdo de voluntades, sino de la voluntad unilateral de las Cortes.

En todas estas situaciones el proceso se puede calificar de constitucionalmente correcto siempre que incluya la manifestación de la voluntad general del Estado que debe formularse a través de una ley orgánica. Lo único que no sería constitucionalmente admisible sería la falta de previsión estatutaria de un procedimiento de reforma, porque entonces, efectivamente, el Estatuto sería una simple norma estatal y su función no sería la de garantizar el derecho a la autonomía. Creemos que estas situaciones concurren en el Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

4. 2. Procedimiento de reforma.-

Si los Estatutos son la norma institucional fundamental de las Comunidades Autónomas, se convierten en la pieza clave que determina su configuración como tales y son la principal garantía del derecho a la autonomía por cuanto una vez que han sido aprobados salen del poder de disposición del legislador estatal que no puede reformarlos sin contar con la voluntad del territorio. Es decir, es posible, dada la regulación constitucional ya vista, que un territorio pueda constituirse en Comunidad Autónoma con la sola intervención de los poderes estatales, lo que no es posible es la reforma unilateral por parte del Estado (cuando también la formación de la Comunidad haya sido unilateral, porque entonces hablamos de una norma estatal sometida a otro régimen jurídico), que necesita la voluntad autonómica; esta rigidez del Estatuto es lo que proporciona la garantía de su autonomía a las Comunidades.

Este elemento es esencial cuando nos referimos al Estatuto de Ceuta y Melilla que se diferencian de los Estatutos de las Comunidades Autónomas porque, por la forma en que se redacta el artículo 41 del mismo, puede parecer que no incorpora esa doble voluntad para realizar la reforma, la de la Ciudad y la de las Cortes Generales, sino que es posible con la sola voluntad de las instituciones generales del Estado. Aún así, esta situación tampoco desvirtúa, por sí misma, la naturaleza de esta norma, que sigue operando como garantía, salvo que la voluntad del territorio fuera absolutamente ajena a la reforma. No parece que sea este el caso porque en el procedimiento de reforma se abre la posibilidad de participación de la voluntad del territorio aún cuando esta voluntad no estuvo presente en el momento de constituirse el ente autonómico, aunque tampoco eso significa necesariamente que esta voluntad sea precisa para aprobar la reforma. Me explico, y expongo a continuación las razones por las que me parece que esto sea así :

El Título VI del Estatuto regula el procedimiento de reforma esta primera circunstancia ya contribuye, en parte, a mostrar la naturaleza jurídica del Estatuto, que de tratarse de una norma estatal no lo incluiría.

La iniciativa de reforma corresponde a la Asamblea que deberá aprobarla por mayoría de dos tercios, a las Cortes Generales o al Gobierno de la Nación, lo que significa que los órganos centrales no necesitan de la voluntad de la Asamblea para proponer la reforma. Esta propuesta, ya la haga la Asamblea ya la hagan los órganos estatales, requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Por tanto, tampoco los órganos centrales necesitan la conformidad de la Asamblea para que la propuesta de reforma prospere, lo que significa que la reforma podrá realizarse en su integridad sin participación del territorio. Ahora bien, ¿están vinculadas las Cortes Generales, de algún modo, cuando la iniciativa parte de la Asamblea autónoma?, o dicho de otro modo, ¿la iniciativa a la que se refiere el artículo 41 del Estatuto conlleva la propuesta de reforma? Porque si la Asamblea cuando aprueba la iniciativa propone un texto para la reforma, se puede considerar que la voluntad del territorio es necesaria para proceder a la reforma del Estatuto: *“en todo caso, la propuesta de reforma requerirá la aprobación de las Cortes Generales”*

Si la distinción entre “iniciativa” y “propuesta” se interpreta de una manera excluyente, la Asamblea no podría tener capacidad para proponer una reforma, solamente para solicitarla. Pero cuando el Estatuto habla de iniciativa no solo se refiere a la Asamblea; el Estatuto no atribuye “la iniciativa” a la Asamblea, a las Cortes y al Gobierno y “la propuesta” a las Cortes y al Gobierno excluyendo a la primera; se refiere a la iniciativa de los tres entes y, al referirse a la propuesta, no excluye a ninguno sino que establece “en todo caso”, tanto si la propuesta parte de la Asamblea como si parte del Gobierno que es único órgano que quedaría al margen de las Cortes que es quien tiene que aprobarla. Por tanto, creemos que es posible interpretar que la propuesta puede partir también de la Asamblea y que esto no es incompatible con diferenciar entre iniciativa y propuesta.

De otro lado, los Estatutos no hacen sino lo mismo que el resto de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que en todos los procedimientos de reforma se atribuye la iniciativa, no solo a los órganos autonómicos, sino también a los órganos del poder central del Estado.

Pero es que, además, el artículo 41 se refiere al ejercicio de la iniciativa de acuerdo con el artículo 13: “*La iniciativa de la reforma corresponderá a la Asamblea de Ceuta, de acuerdo con la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 13 del presente Estatuto*”, y el artículo 13 establece que “*la Asamblea de Ceuta podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando, ante dicha Cámara, un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa*”. La facultad de ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el artículo 13 no son otros que la vía indirecta de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o la vía directa de remitir ella misma una proposición de ley a la Mesa del Congreso.

La interpretación contraria llevaría a la conclusión de que el Estatuto es una ley estatal como cualquier otra y no aportaría ninguna garantía a la autonomía de la Ciudad. Al ser posible la reforma unilateral por parte del Estado esta garantía estaría debilitada con relación a la de las Comunidades

Autónomas, pero, pensamos que incluso así, puede ser suficiente. Veamos ambas situaciones:

1. Si consideramos que la Asamblea puede aprobar la iniciativa de reforma para que sea tramitada como propuesta de reforma, se abre la posibilidad de intervención del territorio en este procedimiento y tendría sentido el considerar esta norma como un auténtico Estatuto de Autonomía *similar* al de las Comunidades Autónomas y tendría sentido también considerar la autonomía de Ceuta y Melilla como *similar* a la de las Comunidades Autónomas. Es verdad que queda todavía el problema de la posibilidad de reforma unilateral por parte del Estado, pero este problema sería mínimo por cuanto la propia existencia de un procedimiento de reforma es ya una garantía en sí mismo: el Estatuto es un parámetro de validez de las actuaciones del Estado en relación a las competencias de la Ciudad y mientras no sea reformado el Estatuto esas competencias vinculan al Estado.
2. Si consideramos que la Asamblea no tiene posibilidad de proponer la reforma, el Estatuto sería juzgado como una simple ley estatal poco útil para garantizar la autonomía de la ciudad. Es verdad que el Estado puede alterar libremente las competencias normativas de la Ciudad mediante la simple modificación de las normas sobre producción jurídica y esto bastaría para que la Ciudad pierda la potestad reglamentaria que tiene en esa materia, de manera similar a lo que ocurre con las normas extraestatutarias de atribución de competencias del artículo 150.1 y 2 CE, y este supuesto sería perfectamente admisible. Y también puede alterar las competencias estatutarias mediante la aprobación de leyes orgánicas de reforma del Estatuto. Pero, sin embargo, este último supuesto no solo supone que el Estado se vea obligado a reformar el Estatuto si quiere modificar las competencias de la Ciudad, sino que además supone incorporar al

ordenamiento jurídico una nueva categoría de competencias: competencias que siendo estatutarias se someten al régimen jurídico de las extraestatutarias.

Por eso es necesario considerar que así como el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, también lo es de la Ciudad Autónoma y que es garantía de la autonomía también de Ceuta y Melilla, si queremos salvar la constitucionalidad de una norma como es el Estatuto y la constitucionalidad de la autonomía de estas ciudades como superior a la de los entes locales. Lo contrario supone llegar a la extraña situación de que, como municipios, dispondrían de mayores elementos de protección de su autonomía que como Ciudad Autónoma. Aportamos dos situaciones a modo de ejemplo: la garantía institucional, de un lado, y la imposibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional, de otro. La garantía institucional protege la autonomía municipal de la ingerencia del legislador en sus elementos básicos a través de la ley, por lo tanto, evita que una ley pueda desfigurar y casi hacer irreconocible la institución –en este caso, el contenido de la autonomía-. En cuanto a la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional como último garante de ésta, también aparece vedada por la imposibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional interponiendo el recurso en defensa de su autonomía local. Se produce entonces la situación absurda de que Ceuta y Melilla tienen legitimidad para interponer recurso en defensa de su autonomía local como municipio pero no como Ciudad Autónoma. En ambos supuestos, la autonomía municipal se definiría como “superior” a la autonómica de la Ciudad, y lo que habría que preguntarse es cual ha sido entonces la finalidad de constituir una Ciudad Autónoma, porque no se entiende una autonomía en la que materialmente no solo se sitúa por debajo del nivel autonómico de las Comunidades Autónomas (que podría admitirse por motivos de “interés nacional”), sino también del propio municipio.

Si lo que se buscaba era simplemente que la ciudad viera incrementadas sus competencias con otras no propiamente municipales, el camino elegido tendría que haber sido otro, por ejemplo aprobar una ley que fijara un régimen local especial para el municipio. Por ello, cuando menos es desconcertante, que se fuerce la interpretación del artículo 144 b) CE con el único fin de

articular una ficción que considere a la ciudad “como si fuera” una Comunidad Autónoma para que pueda asumir competencias a través de un instrumento como es el Estatuto de Autonomía.

BIBLIOGRAFÍA:

- BALAGUER CALLEJÓN, F.: “La Constitucionalización del Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 9, 1997.
 - “Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía de la Ciudad Autónoma de Melilla”, en *Estatuto de Autonomía y régimen fiscal de Melilla*, Cedecs, Barcelona, 1998.
 - “Las ciudades autónomas en el Estado autonómico”, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense, 2000.
 - *Fuentes del Derecho*
 - *Manual de Derecho Constitucional*

- CASTELLÁ ANDREU, J. M. y PONS PARERA, E.: “Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla”, en *Informe Pi-Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1997.

- MONTILLA MARTOS, J.A. : “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial”, *Revista de Administración Pública*, n. 140, mayo-agosto, 1996
 - “La asimetría de las Ciudades Autónomas”, *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 57, septiembre-diciembre 1999.
 - “Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, en *Informe sobre Comunidades Autónomas*, 1997 y ss, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
 - “Competencias de la Ciudad Autónoma en su Estatuto”, en *Estatuto de Autonomía y régimen fiscal de Melilla*, Cedecs, Barcelona, 1998.

- LÓPEZ MIRA, A. X.: "Ceuta y Melilla: ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?", *Revista de Derecho Político*, n. 43, 1998
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: "Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de heteroorganización?", *REALA*, 277, mayo-agosto, 1998