

LA ASIMETRÍA DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

SUMARIO: I. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS EN EL DEBATE SIMETRÍA-ASIMETRÍA: LA ASIMETRÍA POR ABAJO.—II. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO: JUSTIFICACIÓN DE LA ASIMETRÍA.—III. LAS DIFERENCIAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO AUTONÓMICO: ESPECIAL REFERENCIA A LA HABILITACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA POR EL LEGISLADOR ESTATAL.—IV. UNA PROPUESTA FINAL: INTERPRETACIÓN DE LAS DIFERENCIAS «TENDENTE A LA SIMETRÍA».

I. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS EN EL DEBATE SIMETRÍA-ASIMETRÍA: LA ASIMETRÍA POR ABAJO

Resulta un lugar común afirmar que los términos del debate sobre el estado autonómico han variado en los últimos años. Durante el decenio pasado y los primeros años de éste, el objeto de atención doctrinal era el desarrollo estatutario, el proceso de asunción y ejercicio competencial y la paralela configuración institucional. Sin embargo, en los últimos tiempos, se ha trasladado a la propia caracterización del modelo, al replanteamiento de los rasgos pergeñados, siquiera tendencialmente, en la etapa anterior. También aparecen nítidas las razones de esta mutación de lo particular a lo general, de lo accidental a lo esencial, de lo dinámico a lo aparentemente estático, situándonos en diversos planos. En la primera fase —el proceso de formación, en definitiva— la misma dinámica procesal relativizaba las valoraciones globales, desmentidas a menudo por un subsiguiente cambio de orientación. El diseño autonómico, implícito en las diversas consecuencias jurídicas de las opciones procedimentales, fundamentalmente en la Disposición Transitoria segunda y en el lapso temporal

del artículo 148.2 CE, fue cuestionado por Andalucía, al aventurarse por el cauce de acceso a la autonomía del artículo 151 CE; por Canarias y Valencia, merced al acuerdo político de utilizar la vía del artículo 150.2 CE para que obtuvieran el máximo grado de autonomía o por Navarra, en virtud de la Disposición Adicional primera. Luego, tras unos años de desarrollo bipolar, los Acuerdos Autonómicos de 1992 y las posteriores reformas de los Estatutos de régimen común (las de 1994 y las concluidas en el período 1996-1999) han provocado una equiparación institucional y competencial de todas las Comunidades Autónomas, facultado por el techo competencial único del artículo 149.1 CE y la inexistencia de límites constitucionales al paralelismo organizativo.

Las construcciones doctrinales sobre el Estado autonómico varían su sentido justo cuando se vislumbra cercana la homogeneización de títulos competenciales y funcionamiento institucional por la aproximación a los márgenes constitucionales máximos. En ese momento podía preverse una concepción distinta del desarrollo autonómico en la que, asentados sus elementos definitorios, primarían las relaciones de colaboración y cooperación, tal como se apuntaba en la segunda parte de los Acuerdos de 1992. Sin embargo, resurge, en sentido opuesto, el cuestionamiento de un modelo que parece tender ineluctablemente a la homogeneización básica, sin merma de las diferencias constitucionalmente reconocidas, por el juego conjunto del principio dispositivo, empleado en clave de emulación, y los límites constitucionales. Se hace hincapié, ahora, en la asimetría del Estado autonómico y en la existencia de hechos diferenciales de determinados territorios. La discusión teórica es alentada y sustentada por dos situaciones políticas que se producen sucesivamente. En primer lugar, los partidos políticos nacionalistas de Cataluña, primero, y del País Vasco, después, tradicionalmente defensores de la diferenciación de sus territorios en el conjunto del Estado autonómico, ocupan una función política de *bisagra*, imprescindible para conformar una mayoría parlamentaria tanto en la quinta como en la sexta legislatura. En segundo lugar, el acuerdo político de los grupos nacionalistas vascos e Izquierda Unida para proponer la eliminación de cualquier techo constitucional a sus posibilidades de autogobierno, incluido el ejercicio del derecho de autodeterminación con el referente del «ámbito vasco de decisión», se ha vinculado a la tregua anunciada por la organización terrorista ETA.

La voluntad diferenciadora se ha concretado ya, en el ámbito competencial, en alguna actuación normativa concreta. Así, la LO 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Es la primera vez que se utiliza el cauce constitucional de atribución extraestatutaria para diferenciar competencialmente una Comunidad Autónoma de las restantes, mediante la asignación de facultades que no pueden ser ejercidas por

otros territorios si no son cedidas discrecionalmente y de forma expresa por el Estado, más allá de la peculiar situación del País Vasco. Las leyes del artículo 150.2, que han sido paradójicamente un instrumento para la homogeneización competencial, en cuanto cauce aplicativo de los pactos autonómicos de 1981 y 1992, se usan ahora en su primigenio sentido diferenciador pues es la única vía, al margen obviamente de la reforma constitucional, para singularizar la posición competencial de una o varias CCAA en el Estado autonómico. En cualquier caso, la aspiración diferenciadora actual no se constriñe al ámbito estrictamente competencial. Parafraseando a un conocido apologeta de la lectura diferencialista, lo importante no es «tener más» sino «ser diferentes» (M. Herrero de Miñón).

La dialéctica simetría-asimetría se ha situado, por todo ello, en el centro del debate. Tomada conciencia de su carácter nodal, el futuro simétrico o asimétrico del Estado autonómico es objeto permanente de discusión doctrinal. La Constitución, como es sabido, ofrece un amplio margen para la contraposición interpretativa, especialmente en este punto. Al reconocer las realidades diferenciadas de los distintos territorios, incorpora elementos asimétricos; pero, a su vez, determinados valores y principios constitucionales que pretenden la estabilidad y la armonía del Estado autonómico en su conjunto pueden argüirse en defensa de la tendencia a la simetría. Del acercamiento al debate suscitado resultan dos conclusiones acaso contradictorias: por un lado, se reiteran los argumentos, las distintas posiciones se mantienen incólumes, no se alteran a causa de las razones expresadas por la contraparte. En verdad, el carácter lábil de los referentes constitucionales dificulta el convencimiento del interlocutor que mantiene una opción divergente. Partiendo de un concepto normativo de Constitución, descartado, por tanto, el camino, también explorado con un sonoro jaleamiento político, de su aprehensión histórico-tradicional, en la conocida tipología de García Pelayo, se ha mantenido, sin incurrir en interpretaciones incompatibles, sino acentuando unos u otros apoyos constitucionales la simetría y la asimetría como *telos* del Estado autonómico. No obstante, y esta es la segunda idea que quiero resaltar, parece conveniente consensuar doctrinalmente algunos rasgos estables que pauten el proceso de decisión política. El único camino para alcanzar ese objetivo es mantener y profundizar el debate científico.

Indicados los presupuestos, eludo los aspectos nucleares del debate. Me aproximo en una perspectiva tangencial y, seguramente, menor. El objeto de estas páginas es la específica situación jurídico-constitucional en el Estado autonómico de Ceuta y Melilla pues entiendo que, siquiera mínimamente, como corresponde a su limitada extensión, pueden incidir en el debate simetría-asimetría en cuanto los elementos políticos y jurídicos se plantean de forma distinta a la manera en que son comúnmente manejados.

Es indiscutida la interrelación entre la construcción jurídico-constitucional de los hechos diferenciales y la defensa del carácter asimétrico del Estado autonómico. Más problemático resulta, no obstante, como se indica a menudo, determinar de forma consensuada qué se entiende por los primeros. La preocupación doctrinal por distinguir los hechos diferenciales «constitucionalmente relevantes» de las «aspiraciones políticas» (G. Trujillo) denota la dificultad, acaso imposibilidad, de su análisis jurídico-constitucional. El debate está contaminado por la imbricación de ambos elementos, esto es, por la utilización política de las diferencias o singularidades que la Constitución reconoce. Ciertamente, se apela a los hechos diferenciales como cauce presuntamente jurídico para una aspiración de contenido político. Sólo concebido así puede comprenderse la incoherencia interna que supone la problematización del diferencialismo únicamente en los territorios en los que algunos grupos políticos enarbolan la aspiración distintiva y la incoherencia externa de seleccionar el elenco de los hechos diferenciales atendiendo solo a los presentes en los territorios que manifiestan esa intención política (F. Balaguer). Es difícil, en definitiva, la acotación de hechos diferenciales al margen del debate político. No parece exagerada la afirmación de que no existe una teoría jurídica del hecho diferencial sino que éstos son esgrimidos en ese ámbito para justificar la voluntad diferenciadora presente en el debate político. Esto no significa, en cualquier caso, negar la incidencia jurídica de los rasgos de diferenciación previstos en la Constitución, como corresponde a su concepción pluralista, de lo que deriva su estructura originariamente asimétrica. Lo que rechazamos es la correlación necesaria entre situación diferenciada en virtud de rasgos peculiares y mayor grado de autonomía. Esta conclusión es, a nuestro juicio, la consecuencia de la utilización política de la construcción jurídico-constitucional del hecho diferencial.

La situación de las Ciudades Autónomas demuestra que la apuntada relación no es inexorable. Ceuta y Melilla, configuradas como ciudades con Estatuto de autonomía, son los entes más asimétricos de todo el Estado autonómico, pues las diferencias con las CCAA son ontológicas, no cuantitativas, como se explicará en las páginas siguientes. Aunque los hechos diferenciales no se identifican necesariamente con la asunción de nuevas competencias o específicas capacidades sino que trasciende esta comprensión material para concretarse en la protección constitucional de las diferencias, de la apuntada imbricación política resulta, como se ha dicho, su alegación para incorporar competencias y facultades que permitan diferenciar la situación jurídica de un territorio. Sin embargo, en las Ciudades Autónomas deriva de las diferencias jurídico constitucionales un menor nivel competencial, un menor grado de autonomía. La pretensión de la utilización política de los hechos diferenciales es la asimetría al alza, por arriba, de un determinado territorio frente a los restantes, recondu-

cido habitualmente, aunque no sólo, al plano competencial. Las ciudades autónomas representan justamente el envés del panorama dibujado. La asimetría se produce por abajo, pues no alcanzan ese mínimo común denominador de autonomía propio de las Comunidades Autónomas. Con la excepción del régimen económico financiero, que tampoco aporta, como veremos, un *plus* autonómico, son asimétricas porque tienen menos competencias y una organización institucional más limitada que las Comunidades Autónomas. Evidentemente, el trasfondo o la aspiración política se despliega en sentido opuesto al entrevisto hasta aquí. No se hacen valer las diferencias, sino, por el contrario, se anhela la equiparación a las Comunidades Autónomas, esto es, la aspiración política es igualadora. A partir de esta primera observación: que la diferenciación jurídico-constitucional, la asimetría estructural, no conlleva necesariamente un mayor grado de autonomía, sino, en este caso, lo contrario, pretendemos analizar la justificación de esta asimetría para concretar, posteriormente, sus consecuencias en el Estado autonómico.

II. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO: JUSTIFICACIÓN DE LA ASIMETRÍA

Cuando se acotan los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes en lingüísticos, forales o fiscales, siguiendo la clasificación en la que se advierte una mayor coincidencia doctrinal, por un lado, no se suele incluir en el tercer grupo el específico régimen económico-fiscal de las Ciudades Autónomas y, por otro, se omite el señero hecho diferencial territorial constituido por los territorios ajenos a la organización provincial, a lo que anuda el constituyente, más allá de un tratamiento específico en el ámbito de la representación política (arts. 68.2 CE y 69.4 CE), su inserción peculiar en el Estado autonómico puesto que las Cortes Generales pueden acordar un Estatuto sin la participación de la voluntad territorial. En este segundo aspecto, el que ahora nos interesa, la Constitución permitía mitigar las consecuencias de esta diferenciación. La Disposición Transitoria quinta admitía su constitución en Comunidades Autónomas si así lo decidían sus respectivos Ayuntamientos, por mayoría absoluta, y lo autorizaban las Cortes Generales mediante ley orgánica. Aunque el ente autonómico resultante difícilmente podría equipararse a las restantes CCAA, por razones geográficas e incluso demográficas, el constituyente menciona otra opción que, sin duda, profundiza la diferenciación cuando permite a las Cortes Generales «acordar» un Estatuto para estos territorios, eludiendo la participación de la voluntad territorial. Las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, culminan la configuración estructural del Estado autonómico,

al aprobar los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla, respectivamente. El artículo 144.b) CE indica que las Cortes podrán «autorizar» o «acordar» un Estatuto para territorios que no estén integrados en la organización provincial. Se planteaban, por tanto, dos posibilidades alternativas en las que la participación de los territorios afectados es distinta: las Cortes pueden autorizar la constitución en Comunidad Autónoma o pueden acordar directamente un Estatuto de Autonomía, sin la intervención directa de estas ciudades en el proceso. Tras muchos años de demora y una amplia polémica fue elegida la segunda alternativa. El Preámbulo de ambos Estatutos, idénticos en su contenido salvo la referencia a los símbolos de cada ciudad y una mención puntual a la pluralidad lingüística (*tamazight*) en el de Melilla, reseña expresamente que se elaboran de acuerdo con lo previsto en el artículo 144.b) CE. La consecuencia primera y fundamental de esta opción del estatuyente es que no se han creado dos Comunidades Autónomas sino unos entes distintos, que al tratarse de ciudades con estatuto de autonomía han devenido nominadas Ciudades Autónomas. El contenido estatutario es consecuente con esta decisión procedimental pues pueden acotarse elementos propios de las Comunidades Autónomas, pero otros rasgos denotan que carecen de las características de éstas. Ha nacido un *tertium genus*.

La decisión es relevante para el Estado autonómico pues origina un rasgo de desarmonía estructural precisamente en el momento en que se advierte una tendencia a la aproximación formal de los distintos Estatutos. Los de Ceuta y Melilla, dados en 1995, quiebran la tendencia a la homogeneización estructural que se observaba por entonces. Con la aprobación de los Estatutos, estas ciudades adquieren una nueva condición que las sitúa en un régimen de autonomía superpuesto a la local. Son municipios y, como tales, entes con autonomía administrativa (art. 140 CE), pero, además, yuxtaponiéndose a esa condición y a sus consecuencias, tienen órganos, funciones y competencias características de las «nacionalidades y regiones». Cuando el artículo 7.2 de los Estatutos señala que los miembros de la Asamblea serán también concejales o el artículo 25 indica que ejercerán las competencias que la legislación estatal atribuye a los ayuntamientos, está reconociendo que son algo más que concejales y que sus competencias superan a las derivadas de la autonomía local. Estamos, en definitiva, ante una nueva entidad jurídico-política: las ciudades con autonomía o ciudades autónomas, con diferencias sustantivas respecto a las Comunidades Autónomas pero también distintas a los municipios.

La asimilación a las Comunidades Autónomas tiene un infranqueable óbice jurídico-constitucional. El rasgo que permite distinguir la autonomía propia de éstas es la irrevocabilidad de los poderes otorgados, que se concreta actualmente en la garantía formal de la rigidez estatutaria, al establecer un procedimiento específico de reforma que precisa la intervención conjunta de la volun-

tad territorial y la voluntad general del Estado (F. Balaguer). La distinción cualitativa radica, por ello, en la inexistencia de garantía formal de la autonomía política que ejercen, concretado no solo en su procedimiento unilateral de elaboración sino, fundamentalmente, en su reforma. Los Estatutos de Ceuta y Melilla establecen un procedimiento específico para su reforma, lo que supone una diluida garantía, pero ésta puede ser efectuada, entre otras opciones previstas en el artículo 41, a iniciativa de las Cortes Generales y del Gobierno, sin la intervención del órgano representativo del territorio, que se presenta como alternativo a los anteriores para el comienzo del proceso. Al no ser imprescindible su participación, puede culminarse una reforma estatutaria sin la aquiescencia de las Ciudades Autónomas. Por ello, al margen de su *quantum* competencial o de las facultades que pueden ejercer, no tienen garantizada formalmente el ejercicio de su autonomía. Si no existe rigidez y bilateralidad no hay garantía constitucional de la autonomía y, por tanto, no ejercen la autonomía propia de nacionalidades y regiones.

Con esta premisa, consecuencia lógica, si atendemos al «paralelismo de las formas», de la decisión del legislador estatal de no atender a la voluntad territorial en el proceso de elaboración del Estatuto, esto es, de no seguir la DT quinta, son coherentes las diferencias con los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Podemos repetir, ahora con el refuerzo argumentativo, el aserto enunciado antes: si la asimetría no alude a situaciones de hecho o relaciones políticas sino a la diversidad de posiciones jurídicas nada más asimétrico en el Estado autonómico que las Ciudades Autónomas pues las diferencias institucionales y competenciales son consecuencia de la distinta naturaleza jurídica y tipo de autonomía que ejercen. Si no son Comunidades Autónomas, es lógico que presenten rasgos muy diversos a los otros territorios que se configuran como tales.

En este caso, la disputa de la asimetría no puede trasladarse a los parámetros clásicos de la igualdad de las Comunidades Autónomas y la equiparación de su organización institucional y su contenido competencial. Transcurrido el límite temporal, por ello transitorio, del artículo 148.2 CE no existen diferencias deducibles de la Constitución entre las CCAA. La organización institucional del art. 152 CE ha sido asumida por las de régimen común, aunque puede derivar alguna consecuencia del distinto origen, esto es, de la exigencia constitucional *versus* decisión del estatuyente (o incluso del legislador orgánico) como indica el voto particular del magistrado Cruz Villalón a la STC 225/1998, en relación a la proporcionalidad en el sistema electoral canario. Incluso, la única divergencia que se mantiene, el referéndum para la reforma en los Estatutos que siguieron, con o sin el sustento de la DT Segunda, la vía del artículo 151 CE, puede desaparecer pues nada prohíbe que una reforma de los restantes estatutos, amparados en su reserva para establecer el procedimiento

(art. 147.3 CE), incluyan ese referéndum. En definitiva no existen diferencias *impuestas de forma permanente, aunque no sea baladí, siquiera a efectos de garantía*, el fundamento, constitucional o estatutario, de la referencia. Sin embargo, esta equiparación de los complejos institucionales y de los techos competenciales de las Comunidades Autónomas, que dificulta la diferenciación, no es aplicable a las ciudades autónomas, por la simple razón de que tienen una naturaleza jurídica distinta y ejercen una autonomía que no es la propia de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, aunque los límites a la diferenciación sean menores ello no implica su inexistencia. Los distintos territorios tienen elementos diferenciadores, derivados tanto de la configuración constitucional (hechos diferenciales) como de la propia práctica institucional y ésta se acrecienta cuando atendemos a entes que no constituyen CCAA. Sin embargo, aun cuando la diferenciación tiene un sustento tan indubitado como el enunciado, no puede soslayarse que las Ciudades Autónomas han quedado insertadas en el Estado autonómico. El Preámbulo de estos Estatutos indica que completan el sistema autonómico desarrollado a partir de la Constitución española. Su aprobación «cierra» el proceso de reconfiguración del Estado previsto en el Título VIII. Ceuta y Melilla habían quedado tradicionalmente al margen de la organización territorial del Estado cuando ésta se basaba en las provincias. Con la Constitución de 1978 se pretende su integración en el Estado autonómico que, no obstante, se demora hasta 1995, doce años después de la aprobación del último Estatuto de una Comunidad Autónoma. Sólo en ese momento queda culminada la Constitución territorial. Pues bien, en este sentido, en cuanto piezas del Estado autonómico, están vinculadas por el «espíritu federal» de éste, que impone una estructura cohesiva e integradora, con referentes intraconstitucionales en distintos principios y valores y, en una perspectiva distinta, remite a la eficacia funcional, más allá del reconocimiento de las razones endógenas de la diferenciación. Ese doble carácter, que impone cierto grado de homogeneidad sin imposibilitar las asimetrías fácticas y jurídicas (J. García Roca) afecta a todo el Estado autonómico y, por ello, también a las Ciudades Autónomas en cuanto «partes» de éste. Deben concurrir, en definitiva, elementos que permitan configurar un sistema jurídico uniforme o, dicho en la otra perspectiva, no pueden aceptarse diferencias que impidan su correlación con los restantes componentes del Estado autonómico. Pese a la inevitable pluralidad, y en este caso a la excepcionalidad, debe existir un cierto basamento común en el desarrollo autonómico para que el Estado pueda cumplir la función integradora que le es propia tanto por razones de racionalidad administrativa como, en un plano jurídico, para facilitar la aplicación del complejo entramado de fuentes. La consecuencia primera de lo anterior es que en todos los territorios, por encima

de sus peculiaridades, habrán de darse las condiciones necesarias para un desarrollo de la autonomía que permita hacer efectivas sus virtualidades integradoras en el funcionamiento del Estado. En ese sentido, no es casual que los Estatutos de las ciudades autónomas mantengan la estructura y el contenido requerido como mínimo en el artículo 147 CE para las Comunidades Autónomas.

La conclusión no tiene que ser la igualación con las CCAA, que resulta inapropiada a los presupuestos apuntados. Sin embargo, la reflexión anterior permite justificar una interpretación de las consecuencias concretas de la diferenciación que tienda a la simetría en el carácter de la autonomía que se ejerce, más allá de los rasgos concretos, en aras de los principios constitucionales y la eficacia funcional del sistema autonómico global. De esta forma pueden atenuarse las consecuencias de algunos rasgos diferenciadores que, aun jurídicamente justificados, pueden ser disfuncionales a la finalidad perseguida: la identidad de los criterios de configuración de la estructura de los distintos entes que conforman el Estado, en cuanto imposibilita a estas ciudades el ejercicio de su autonomía en el marco constitucional. Lo vamos a comprobar a continuación.

III. LAS DIFERENCIAS CON LAS COMUNIDADES Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO AUTONÓMICO: ESPECIAL REFERENCIA A LA HABILITACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA POR EL LEGISLADOR ESTATAL

Aunque concurren en las Ciudades Autónomas todos los tipos de asimetrías imaginables, la más significativa, la que resalta en un acercamiento somero a estos Estatutos es la competencial, relativa no tanto a las materias sobre las que asumen competencias sino, esencialmente, a las facultades que ejercen, al ser los únicos territorios que carecen de potestad legislativa formal.

El legislador estatal no encontró ningún límite constitucional para determinar las materias respecto a las cuales asumirían competencias las Ciudades Autónomas. Por su carácter peculiar —acordado directamente por las Cortes Generales, por motivos de interés general, artículo 144.b)—, no le afecta el límite temporal del artículo 148.2 CE. En ese sentido, deben concretarse dos rasgos. En primer lugar, es obvio que al partir el estatuyente de una autonomía más limitada, al no configurarlas como CCAA, las materias que se incorporan deberían ser acortadas. Ahora bien, al carecer de techo competencial temporal y producirse la aprobación de los Estatutos de forma coetánea a la ampliación de competencias de las Comunidades del artículo 143 CE, fruto de los Acuerdos Autonómicos de 1992, se mencionan algunas de las materias que estas Comu-

nidades obtienen en ese momento, tras once años de funcionamiento. El *quantum* material es significativo. El listado está constituido por todas las del artículo 148.1 CE, más algunas que no se recogen en ese precepto y, por ello, las Comunidades de régimen común ejercían desde 1992 (LO 9/1992) y asumen en sus Estatutos en las reformas de 1994. Cuestión distinta, y aquí está el verdadero criterio diferenciador en el ámbito competencial, es el limitado alcance de las facultades a desarrollar sobre esas materias. Conviene distinguir ambos planos.

El artículo 21 de los Estatutos enumera un listado de materias sobre las que las Ciudades Autónomas tienen facultades de «administración, inspección y sanción» y pueden ejercer la potestad reglamentaria «en los términos que establezca la legislación general del Estado». Estas materias coinciden con las que asumieron las Comunidades de autonomía diferida en el momento de su constitución (art. 148.1 CE), aunque, por un lado, se introducen algunas diferencias que las adaptan a las peculiaridades de las Ciudades Autónomas y, por otro, en los últimos apartados se enumeran otras, como casinos, juegos y apuestas, cajas de ahorro o estadística para fines de la ciudad, que fueron trasladadas a estas Comunidades en el proceso de ampliación competencial 1992-1994. Además, concluye con un referencia abierta a «las demás materias atribuidas por el Estado», debe presumirse que a través de alguno de los cauces constitucionalmente previstos en el artículo 150 para la atribución extraestatutaria, concretamente, el artículo 150.2 CE, pues el 150.1 CE se refiere a facultades de legislación y el órgano productor de normas previsto en estos Estatutos no puede desarrollar esta potestad, situación que no puede modificarse a través de un cauce «extraordinario, excepcional y residual» (STC 15/1989) de atribución extraestatutaria de competencias. Finalmente, el artículo 22 contiene un elenco de materias sobre las que poseen facultades de administración, inspección y sanción y la potestad reglamentaria se limita a los reglamentos para la organización de los correspondientes servicios. En este caso, son distintas a las listadas en el artículo 148.1 CE, con la única excepción de la protección del medio ambiente.

La diferencia fundamental con las Comunidades Autónomas no estriba, por tanto, en las materias citadas en los Estatutos sino en las facultades que se asumen sobre éstas. En concreto, resalta, especialmente, la ausencia de potestad legislativa. Se rechaza la posibilidad de elaborar normas legales sobre las materias competenciales. Existe, en cualquier caso, una peculiar forma de ejercer la capacidad normativa en la que queremos detenernos pues supone un rasgo peculiarizador del sistema de fuentes de las Ciudades Autónomas. Pueden dictar reglamentos de autoorganización, pero, además, «en los términos que establezca la legislación general del Estado», pueden ejercer la potestad reglamentaria. Corresponde a la Asamblea, órgano representativo de la ciudad, elegida directamente por los ciudadanos (art. 7 de los Estatutos), y no al Consejo

de Gobierno, el ejercicio de las facultades normativas en los términos previstos por los Estatutos [art. 12.1.a)]. La STC 25/1981 indicó, en los albores de la jurisprudencia constitucional, que la caracterización de la autonomía como de naturaleza política se vincula a la asunción de «potestades legislativas y gubernamentales». Aun interpretando las primeras en un sentido formal, es claro que las segundas remiten a la actuación propia del Gobierno que, según el artículo 97 CE, es la potestad reglamentaria. Por ello, su atribución aporta un carácter político a la autonomía de las Ciudades Autónomas, aunque su naturaleza sea distinta a la que ejercen las Comunidades Autónomas.

Esta habilitación de la potestad reglamentaria tiene algunos aspectos discutibles. En realidad, se trata de una asignación de facultades que realiza una ley estatal. Versa sobre una materia asumida por el ente descentralizado pero la potestad reglamentaria sólo la tiene si la traslada expresamente la ley estatal y en la medida en que ésta lo haga. Con ello, pone en cuestión el carácter exclusivo del artículo 150 CE como cauce para la atribución de facultades competenciales. Lo problemático no es tanto que se realice sin la garantía formal de su reconocimiento estatutario, de manera que la alteración de la ley estatal puede suponer la pérdida de la potestad reglamentaria, sino que se permite un traspaso o recuperación por el Estado de facultades competenciales por una vía no prevista en la Constitución.

De cualquier manera, tiene las mismas características que la atribución extraestatutaria. La habilitación puede ser modificada, lo que incide, inevitablemente, en el ejercicio de las competencias. Incluso, una posterior ley estatal podría eliminar esta facultad, con el riesgo que supone para la seguridad jurídica. Entiendo aplicable a estas leyes estatales que habilitan la potestad reglamentaria de las Ciudades Autónomas, *mutatis mutandi*, lo que he mantenido en relación a las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Aunque no es discutible la facultad del legislador estatal para derogar la ley, revocando con ello la habilitación realizada, situación consecuente con la débil garantía de su autonomía, es necesaria la derogación expresa, impidiéndose la derogación tácita. Las razones que conducen a esta conclusión estriban, fundamentalmente, en las características de la ley atributiva de facultades competenciales como fuente del Derecho. En primer lugar, por la incidencia que tienen en la delimitación de competencias en el Estado autonómico pueden englobarse en el bloque de la constitucionalidad. Las normas de este bloque son indisponibles para las partes. Las que no se dictan con ese objeto deberán respetar las que tienen tal finalidad y sólo pueden ser modificadas de forma expresa (I. de Otto). En segundo lugar, resulta nítido su carácter de norma sobre la producción, condición que también lleva aparejada la interdicción de su derogación implícita por la función que cumplen en el ordenamiento (F. Balaguer).

Pero, más allá de su problemática jurídico-constitucional, la asignación expresa de la potestad reglamentaria constituye el cauce que permite a las Ciudades Autónomas el ejercicio de su autonomía política. La consecuencia es, por tanto, que ese ejercicio obedece a la voluntad del legislador estatal. Este puede atribuir la potestad reglamentaria o no hacerlo, regulando directamente la materia exclusivamente para estos territorios. Estos Estatutos no son solo los más asimétricos sino también los más abiertos pues dependerá del legislador estatal la efectividad de la capacidad normativa externa que reconocen. Hasta este momento se han producido dos actuaciones normativas estatales en dirección contrapuesta. La Disposición Adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones señala que las Ciudades Autónomas «ejercerán la potestad reglamentaria dentro del marco de la presente ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto». Se produce, por tanto, la habilitación de la potestad normativa sobre esa materia. El legislador estatal pretende que los órganos representativos de Ceuta y Melilla regulen esta cuestión a través de reglamentos que, en su contenido material, pueden acercarse a las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas si bien, por un lado, existe el óbice de la reserva de ley, especialmente aplicable en este ámbito material por su vinculación al derecho de propiedad y, en segundo lugar, debe respetar no sólo la presente ley y las que el Estado dicte a tal efecto sino, en general, la legislación urbanística que ha dejado vigente la STC 61/1997, y que, en virtud de la «petrificación» operada por esta sentencia, no puede ser derogada por el legislador estatal (J. F. Sánchez Barrilao). Sin embargo, pocos meses después se publicó el Real Decreto 2.110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar. Salvo dos de sus artículos, es aplicable exclusivamente a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Lo llamativo en este caso es que la materia «casinos, juegos y apuestas» se sitúa también en el artículo 21 de los Estatutos (21.1.21) y era posible, por ello, la habilitación de la potestad reglamentaria mediante ley estatal. Además, al dictarse por el Estado un reglamento resulta evidente que no existía una reserva de ley.

Son dos respuestas normativas en sentido opuesto, sin que se adviertan las razones de la variación. Las consecuencias, no obstante, son notables. En el primer caso se abre a las Ciudades Autónomas un margen para que ejerzan sus competencias. Estos reglamentos autonómicos no desarrollan, en sentido estricto, una ley previa. Por ello, su actuación puede ser materialmente legislativa. Es cierto que en la materia sobre la que se ha producido la habilitación normativa el desarrollo reglamentario viene dificultado, en realidad imposibilitado, por la reserva de ley. Resulta más conveniente en este caso el ejercicio de la propuesta de iniciativa legislativa por estos territorios (art. 13 de los Estatutos) para la aprobación en las Cortes de una ley del suelo para Ceuta y Melilla, sin perjui-

cio, obviamente, de la posible iniciativa de los órganos estatales. Sin embargo, en otros muchos ámbitos, como cultura, juventud, deportes, turismo o asistencia social, el reglamento autonómico, con el dictamen del Consejo de Estado, en tanto no existe órgano consultivo autonómico, puede ser un instrumento adecuado para la necesaria regulación normativa de estas materias traspasadas a las Ciudades Autónomas. Por el contrario, en el segundo caso, al actuar directamente el Estado sobre las Ciudades Autónomas se impide el desarrollo de la potestad reglamentaria propia. Ambas actuaciones, de muy distinto tenor, tienen anclaje jurídico. Se encuadran en la amplia libertad de los órganos estatales en relación a estos territorios, posibilitado por su limitado grado de autonomía. Sin embargo, su carácter antagónico merece un comentario, particularmente respecto al segundo caso. Dicho frontalmente, ¿debe el Estado dictar un reglamento para las Ciudades Autónomas cuando su Asamblea podría aprobarlo si se hubiera producido la habilitación estatal? La primera respuesta es que al no estar obligado a esa atribución nada impide la regulación normativa singularizada por el Estado a través de reglamentos. Sin embargo, parece evidente que si el estatuyente ha previsto esta potestad reglamentaria es para hacerla efectiva, permitiendo a las Ciudades Autónomas dictar normas con eficacia externa que regulen las materias sobre las que ha asumido competencias en el marco de la legislación estatal. Pero, más allá de esta conclusión lógica, pueden aportarse dos argumentos que apelan a la conveniencia de evitar el tratamiento singularizado por parte del Estado.

1) La STC 61/1997 ha mostrado las disfunciones que produce en un Estado compuesto que tiende hacia un nítido reparto de materias competenciales la existencia de entes autónomos sin capacidad legislativa. No obstante, esta ausencia no se discute aquí, pues puede enlazarse a la distinta naturaleza jurídica de Ciudades y Comunidades Autónomas. Lo que discutimos, desde esa misma perspectiva del desarrollo funcional del Estado autonómico, es la no habilitación por el legislador estatal de la potestad reglamentaria cuando es estatutariamente posible. Al no existir reserva de ley y tratarse de una materia incluida en el artículo 21 de los Estatutos, las Ciudades Autónomas pueden ejercer su capacidad normativa externa y, con ella, su autonomía. Si partimos del carácter político de la autonomía, sus concretos elementos deben ser interpretados de forma que se permita el desarrollo normativo como manifestación de autogobierno. En este caso sólo puede hacerse por la vía de la potestad reglamentaria. La propuesta interpretativa no es ajena al desarrollo armónico del Estado autonómico. La negación fáctica de la capacidad normativa por parte del Estado impide la constitución de un ordenamiento autonómico propio y, consecuentemente, genera una desarmonía estructural en el Estado autonómico.

2) Pero, además, en segundo lugar, es inevitable ligar esta situación a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de la supletoriedad. Es sabido que el FJ 12 de la STC 61/1997 impide al Estado la regulación de aquellas materias sobre las que no tiene competencias, ni siquiera aquéllas que están distribuidas de manera compartida entre el Estado y las CCAA. La supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias que permita la regulación estatal de una materia. Sin embargo, resta el caso de Ceuta y Melilla que carecen de potestad legislativa e, incluso, precisan la habilitación previa del legislador estatal para desarrollar reglamentariamente determinadas materias. Es indiscutible que cuando se trata de ámbitos en los que actúa de alguna forma la reserva de ley o no tienen cabida en el artículo 21 de los Estatutos resulta inexcusable el tratamiento normativo específico por parte del Estado. Esta competencia para dictar leyes aplicables a Ceuta y Melilla, que no tienen más legislador que las Cortes Generales, permitiría, incluso, su aplicación supletoria para el resto del Estado (Gómez-Ferrer Morant, T. R? Fernández). Pero la cuestión que ahora se aborda es distinta. No existe reserva de ley, ni actúan las Cortes Generales sino que se dicta un reglamento para ser aplicado sólo a las Ciudades Autónomas, como únicos territorios en los que el Estado es competente. Si aceptamos que esa regulación estatal era innecesaria, pues podrían haberlo elaborado las propias Ciudades por el cauce descrito, resulta difícil no colegir que se pretende con ello una aplicación supletoria al resto del Estado, usando como excusa la excepcional situación de Ceuta y Melilla. La lealtad constitucional, principio indeterminado en nuestro ordenamiento al carecer de referente constitucional expreso, debe ser recíproca: no sólo de las Comunidades Autónomas con el Estado, sino también de éste respecto a los entes descentralizados. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional cuando de forma tangencial se ha referido a él como un deber mutuo que rige las relaciones entre el Estado y las CCAA, vinculado a los principios de solidaridad y colaboración (SSTC 152/1988/6; 181/1988/4; 202/1988/4; 96/1990/16; 209/1990/4; 13/1992/7; 237/1992/9; 68/1996/10; 40/1998/33). Cuando se dicta un reglamento aplicable a las Ciudades Autónomas en lugar de habilitar la potestad reglamentaria, con la pretensión, aunque no se diga expresamente, de que sea aplicado supletoriamente en el resto del Estado se está pretendiendo defraudar la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en las SSTC 118/1996 y, sobre todo, 61/1997. La actuación no está impedida por un concreto precepto del bloque de la constitucionalidad pero, puede rayar la deslealtad constitucional del Estado en relación a la jurisprudencia constitucional sobre la delimitación competencial. Cierto es que forma parte de la relación de tensión entre el legislador democrático y el Tribunal Constitucional el que el primero intente contrarrestar con los instrumentos que posee los efectos de las sentencias. Sin embargo,

en el ámbito de la delimitación de competencias deben ser reprobadas las actuaciones que dificulten su comprensión, tan trabajosamente construida, y, su vez, inciden negativamente en el funcionamiento armónico del Estado autonómico. No otra cosa supone el sacrificio del ejercicio de su autonomía política por las Ciudades Autónomas en aras de evitar las consecuencias de una doctrina jurisprudencial poco grata al Estado.

En conclusión, entendemos que la regulación normativa singular debería producirse sólo cuando es jurídicamente impelida, pero no si puede reconocerse a estas Ciudades la capacidad normativa en los términos que prevén sus Estatutos. En ese caso, el Estado debiera servirse de leyes específicas, sectoriales o incluso de las discutidas «leyes de acompañamiento» para atribuir la potestad reglamentaria sobre las distintas materias enumeradas en el artículo 21 de los Estatutos. La Ciudad Autónoma regulará, en ese caso, la materia a través de reglamentos hasta el límite que marca la reserva de ley. A partir de ahí, su único instrumento es la propuesta de iniciativa legislativa. No se advierten las ventajas de una actuación normativa singularizada del Estado pero son fácilmente discernibles sus inconvenientes. En un plano funcional obliga a los órganos estatales a permanecer pendientes de las necesidades concretas de un pequeño territorio para regular las condiciones de vida de un número reducido de individuos desde la distancia. Más allá de las dificultades para conocer estas necesidades de los destinatarios de las normas, parece poco justificable la puesta en marcha de la maquinaria normativa estatal en tales condiciones si no es estrictamente necesario, cuando existen órganos de producción normativa mucho más cercanos a los ciudadanos. Este es el sentido último de la autonomía en una perspectiva funcional. Pero, sobre todo, asistimos a un fenómeno que afecta al desarrollo equilibrado del Estado autonómico. Es necesario mantener un determinado nivel de autonomía que favorezca el funcionamiento eficaz, en cuanto armónico, del conjunto de Estado autonómico, en el que se insertan las Ciudades Autónomas. Además, finalmente, podemos intuir que la regulación reglamentaria singular se realiza con la intención de contradecir la doctrina constitucional sobre la cláusula de la supletoriedad.

La ausencia de potestad legislativa y la presencia de esta peculiar potestad reglamentaria es la consecuencia más destacada del hecho diferencial territorial vinculado a la naturaleza jurídica, también peculiar, de su autonomía. Esta limitación incide, a su vez, en el hecho diferencial económico-fiscal, predicable de las Ciudades Autónomas. Aunque Ceuta y Melilla han gozado ancestralmente de un régimen fiscal específico, la Constitución nada dice sobre éste. Debemos acudir a la Disposición Adicional segunda de los Estatutos para encontrar la referencia en el bloque de la constitucionalidad a las peculiaridades de su sistema económico financiero. Los hechos diferenciales deben buscarse,

más allá de la Constitución formal, en la Constitución territorial. Esto no significa que cualquier mención diferenciadora realizada por el estatuyente suponga un hecho diferencial constitucionalmente relevante. Lo son sólo aquellos que, al margen de su reconocimiento estatutario, pueden ser inferidos directa o indirectamente de las normas constitucionales (J. F. López Aguilar). En esta tipología se incardina, a nuestro juicio, el régimen económico fiscal de Ceuta y Melilla. No tiene un expreso asentamiento constitucional, siquiera indirecto como ocurre en el caso de Canarias (art. 138.2 y DA Tercera) pero encuentra su apoyo intraconstitucional en las alusiones a la excepcionalidad de estos territorios diseminadas en el texto constitucional [DT Quinta, art. 144.b), que se refiere implícitamente sólo a las Ciudades Autónomas, art. 68.2 CE y art. 69.4 CE]. Sin embargo, lo que queremos destacar en estas líneas es que este hecho diferencial tampoco aporta un mayor grado de autonomía. En el caso de Canarias es sabido que la DA tercera CE requiere un informe previo de la Comunidad Autónoma para modificar su régimen económico específico y esta facultad de intervención territorial ha sido aprovechada en el Estatuto de Autonomía para prever la participación vinculante del Parlamento de Canarias en cualquier modificación de este régimen, precisándose además una mayoría cualificada de dos tercios para la aprobación del Informe (art. 47). Sin embargo, en las Ciudades Autónomas, la Disposición Adicional segunda de los Estatutos indica que «mediante ley del Estado se actualizará y garantizará las peculiaridades del régimen económico y fiscal de Melilla», esto es, no se reconoce la intervención de la voluntad territorial. Su actuación se constriñe en este ámbito a una hipotética propuesta de iniciativa legislativa, amparada en el artículo 13 de los Estatutos por la vía del artículo 87.2 CE, pero sin que derive, obviamente, una obligación para el Estado. Una vez formulada la solicitud deviene sometida exclusivamente a la voluntad de los órganos estatales. Así ha ocurrido en el caso de Melilla donde la Asamblea aprobó por unanimidad una propuesta de modificación del Régimen Económico Fiscal de la ciudad que fue remitida a la Mesa del Congreso para su tramitación. Ha sido tomada en consideración por el Congreso en su sesión plenaria de 10 de marzo de 1998, pero desde entonces, tras su traslado a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, con competencia legislativa plena, ha quedado paralizada la tramitación parlamentaria de esta proposición de ley.

La situación fiscal privilegiada de Ceuta y Melilla ha sido reconocida en la legislación estatal vigente. La LO 3/1996, que modifica la LOFCA, aparte de integrar a las Ciudades Autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, introduce una DA quinta según la cual «la actividad financiera y tributaria de las ciudades de Ceuta y Melilla se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal». De esta forma, las sucesivas leyes de «acompa-

ñamiento» a los Presupuestos Generales del Estado establecen medidas específicas para estas ciudades. Así, en el artículo 68 de la Ley 13/1996 se regulaba un nuevo Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación que sustituye al anterior sistema de Arbitrios y se señala la posibilidad de establecer gravámenes complementarios sobre algunos carburantes y las labores del tabaco. El resultado de estas actuaciones es un régimen fiscal peculiar, sumamente beneficioso en términos económicos para las Ciudades Autónomas, sobre todo por la incidencia de los gravámenes complementarios. Pueden, a través de ordenanzas, fijar los tipos de gravamen específicos en el marco de los mínimos y máximos fijados por el legislador estatal y solicitar razonadamente, a través de los Consejos de Gobierno, el tipo máximo de gravamen que se recogerá cada año en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, pese a la relatada capacidad de actuación y la declaración del artículo 12.1.j) de los Estatutos según el cual compete a la Asamblea de la Ciudad «la determinación y ordenación de los recursos propios de carácter tributario en los términos establecidos en el presente Estatuto», por su absoluta dependencia del legislador estatal, derivada del artículo 36.1 y de la mencionada DA Segunda de los Estatutos, acrecida en este caso por la carencia de potestad legislativa que le impide cualquier posibilidad de crear tributos e, incluso, por la naturaleza municipal del Impuesto, la singularidad económico-fiscal no ha conllevado en este caso —ésto es lo resaltante a nuestro objeto— un mayor grado de autonomía.

IV. UNA PROPUESTA FINAL: INTERPRETACIÓN DE LAS DIFERENCIAS «TENDENTE A LA SIMETRÍA»

La primera idea que hemos pretendido destacar en estas páginas es que no siempre la diferenciación jurídico-constitucional de un territorio, la presencia de hechos diferenciales en componentes del Estado autonómico, implica más autonomía. Ceuta y Melilla son, en este sentido, el contra ejemplo a la correlación entre hecho diferencial y «asimetría por arriba». Con ese presupuesto, nos hemos detenido en la situación específica de las Ciudades Autónomas. Hemos indagado la justificación de sus diferencias jurídicas, que las convierten en los territorios más asimétricos de todo el Estado, para centrarnos en las consecuencias de esta situación peculiar. Concretamente, la obstrucción de la potestad reglamentaria como mínima capacidad de actuación normativa externa reconocida a estos entes con autonomía política diversa a la propia de las CCAA, derivada del hecho diferencial territorial, genera disfunciones ordinamentales.

Concluimos con una propuesta concreta en coherencia a la argumentación expuesta. Consiste en la defensa de una interpretación de los distintos elemen-

tos diferenciadores de las Ciudades Autónomas que no profundice en su ineludible asimetría sino que, al contrario, permita engarzar estas «partes» excepcionales en el conjunto del «todo» autonómico. La idea no es ajena al proceso de configuración de estos entes territoriales. Sólo desde esta premisa puede aceptarse que se utilice un instrumento normativo considerado como «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma», si recordamos el carácter tasado de la reserva a ley orgánica del artículo 81 CE. Su manifestación más señera, que nos ha servido como guía, consiste en proponer la limitación de la actuación normativa singularizada del Estado a los casos en que sea jurídicamente ineludible. En las restantes situaciones debería permitirse a estos territorios el despliegue de su capacidad normativa externa en ejercicio de su autonomía política.

Con esta propuesta no se pretende modificar la estructura diseñada por el estatuyente, al menos en este momento del desarrollo estatutario, pues la asimetría está justificada. Tiende a mantener la presencia de territorios con un nivel inferior de autonomía pero interpretando los distintos rasgos diferenciadores de manera que, por arriba, no afecten al funcionamiento armónico del Estado autonómico, y por abajo, satisfagan las legítimas aspiraciones de los ciudadanos de estos territorios al autogobierno. La situación variará en el caso de que una reforma estatutaria elimine el procedimiento unilateral de reforma, o, en otra perspectiva, se decida atribuirle potestad legislativa. Sin embargo, nuestra opción, en esta fase incipiente de desarrollo autonómico de estas ciudades, que no prejuzga evoluciones futuras, es más modesta pues tiene como objetivo la superación de los problemas advertidos.

Con esa finalidad, la *interpretación tendente a la simetría* puede aplicarse también a otras «diferencias» advertidas en los Estatutos. Así ocurre, en primer lugar, con la inexistencia de legitimación para recurrir ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía. Tras la aprobación de la modificación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional que crea el conflicto en defensa de la autonomía local (LO 7/1999, de 21 de abril) se genera la paradójica situación de que Ceuta y Melilla pueden acudir al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía como municipios pero no para la protección de la resultante de la aprobación de sus Estatutos, que más allá de su concreta delimitación, supone un *plus* respecto a la situación previa. Es aconsejable por ello, para eludir este absurdo jurídico, bien una interpretación que admita la legitimación de las Ciudades Autónomas para la defensa de las competencias estatutarias, y no sólo de las municipales, bien el reconocimiento de la legitimación subjetiva para plantear el recurso de inconstitucionalidad para la protección de las competencias estatutarias (art. 67 LOTC). En la práctica resulta difícil imaginar una ley estatal que vulnere las competencias de las Ciu-

dades Autónomas, pues las Cortes Generales son «su» legislador, salvo que afecte al propio contenido del Estatuto, que no puede ser modificado tácitamente sino siguiendo el procedimiento que establece en su artículo 41. Desde esta misma lógica, debiera permitirse el conflicto de competencias, tanto el positivo como, fundamentalmente, el negativo, porque los ciudadanos de Ceuta y Melilla, iguales en derechos a los del resto del Estado, deben tener la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional cuando ni la administración estatal ni la autonómica se consideran competentes para la protección de sus intereses. También puede seguirse este criterio para resolver las cuestiones planteadas por los convenios con las Comunidades Autónomas. La Disposición Adicional quinta de los Estatutos establece que podrá mantener relaciones de especial colaboración con Andalucía y la otra Ciudad Autónoma. Dos cuestiones permanecen abiertas tras esta formulación. Por un lado, si esos convenios son extensibles a otras CCAA distintas a Andalucía y, en segundo lugar, si deben atenerse al procedimiento previsto en el artículo 145.2 CE, concretamente en lo que se refiere a la intervención de las Cortes Generales. La *interpretación tendente a la simetría* obliga a una respuesta positiva en ambos casos. Esta solución, por lo demás, no está impedida en los Estatutos. Por un lado, el establecimiento de relaciones de especial colaboración con determinados territorios no obsta que se mantengan también con otros y, en el segundo sentido apuntado, el conocimiento parlamentario no está expresamente previsto, pero tampoco está prohibido. La modificación de la Ley 30/1992, producida por la Ley 4/1999, introduce dos Disposiciones Adicionales (14 y 15) según las cuales es aplicable a las Ciudades Autónomas los preceptos de la Ley relativos a las relaciones entre Administraciones Públicas, esto es, se da a Ceuta y Melilla un tratamiento idéntico a las Comunidades Autónomas en materia de relaciones de colaboración.

Por último, acaso con un apoyo más tenue, puede aplicarse este criterio interpretativo a la conocida reivindicación de un Tribunal Superior de Justicia para las Ciudades Autónomas. La Disposición Adicional sexta de los Estatutos señala que mediante la correspondiente normativa del Estado se adecuará la Planta Judicial a las necesidades de Ceuta y Melilla. Este precepto no aporta, por su indefinición, un sustento jurídico sólido para la creación de este órgano jurisdiccional. Así lo ha entendido el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Auto de 17 de julio de 1997) cuando apela a la invocación por los órganos representativos territoriales de la iniciativa legislativa prevista en los Estatutos para modificar la Ley 38/1988, de Planta y Demarcación Judicial, en la que se recoge la competencia del Tribunal andaluz y las Audiencias Provinciales de Cádiz y Málaga para conocer de los asuntos procedentes de Ceuta y Melilla, respectivamente. El Tribunal Constitucional, por su parte, indica en el ATC 104/1997, al inadmitir una cuestión de inconstitucionalidad elevada por un juz-

gado ceutí sobre la Ley 38/1988, que «el Poder Judicial queda extramuros del Estado autonómico». Tras la STC 56/1990 podía ser matizado tan taxativa como repetida aseveración pero de ello no deriva, obviamente, la constitución de un órgano que no está previsto en los Estatutos ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni puede reivindicarse en virtud de una asimilación a las Comunidades que, como hemos explicado, no existe. La interpretación tendente a la simetría juega aquí en un sentido más limitado, como limitado es el alcance de la DA sexta. Puesto que la autonomía de las Ciudades Autónomas genera un ordenamiento propio, formado por los Estatutos y los menguados frutos de su capacidad normativa, y éste deberá ser aplicado por los órganos jurisdiccionales podría plantearse —conforme a la adaptación de la Planta Judicial a la que se refiere la DA sexta— una sala específica del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, competente en la actualidad, como se ha indicado, en virtud del artículo 2.5 de la Ley 38/1988, que conozca, por razones de especialidad, de los asuntos litigiosos, relativamente numerosos en el ámbito contencioso-administrativo, en los que sea aplicable el derecho propio de las Ciudades Autónomas.

Finalizamos coincidiendo con el profesor Trujillo cuando expone que «tras la exploración de las diferencias se pretende, más allá de la integración constitucional de los hechos diferenciales, reinterpretar determinadas cláusulas constitucionales para, trascendiendo el reconocimiento estricto de dichos hechos, propiciar la instrumentación de políticas estatales que acentúen las dimensiones asimétricas del modelo autonómico». Aquí se ha pretendido justamente el proceso inverso. Se propone una interpretación de las diferencias que resalte los rasgos tendentes a la simetría. Acaso se ha podido hacer porque la aspiración política que permea el debate en las Ciudades Autónomas no es diferenciadora sino igualadora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Los trabajos sobre el debate simetría-asimetría son numerosos. Pueden citarse los publicados en el número 232-233, octubre 1992-marzo 1993, de la Revista *Documentación Administrativa*, con el título monográfico *El Estado autonómico, hoy*, en concreto las aportaciones de L. LÓPEZ GUERRA: «Algunas notas sobre la igualación competencial»; J. J. SOLOZÁBAL: «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», y G. TRUJILLO: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado». También los recogidos en el número 47 (II) de la *RVAP*, enero-abril, 1997, básicamente los trabajos de G. JÁUREGUI: «La reforma del senado y la participación de las CCAA en la Unión Europea»; J. GARCÍA ROCA: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»; L. LÓPEZ GUERRA: «Modelo abierto y hecho

diferencial», y J. M. CASTELLS: «El hecho diferencial vasco». Finalmente, las contribuciones incluidas en el libro *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1997. En concreto, los trabajos de G. TRUJILLO: «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico»; L. LÓPEZ GUERRA: «Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las autonomías»; E. ALVAREZ CONDE: «Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español», y F. DE CARRERAS: «El sistema autonómico español, ¿Existe un modelo de Estado?».

La preponderancia del «ser diferentes» sobre el «tener más competencias» late en toda la recopilación de trabajos de M. HERRERO DE MIÑÓN: *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998. En concreto, cfr. «Concepto de los derechos históricos (Disposición Adicional primera de la Constitución)», págs. 86-87 y «Estructura y función de los derechos históricos», págs. 103-104, *passim*. En este último trabajo se recoge la tesis, que hemos descartado apriorísticamente, de la introducción del concepto histórico-tradicional de Constitución por la vía de la Disposición Adicional primera, *ibidem*, pág. 99.

La tipología de los conceptos de Constitución de GARCÍA DE PELAYO se encuentra, huelga recordarlo, en *Derecho Constitucional comparado* (1951), Alianza, Madrid, 1984, págs. 33-53.

La distinción de hechos diferenciales y aspiraciones políticas la efectúa G. TRUJILLO en su trabajo «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», *cit.*, *supra*, págs. 18-19.

La tesis de F. BALAGUER sobre la incoherencia interna y externa de la utilización política de los hechos diferenciales ha sido expuesta en «Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico» (en curso de publicación).

II. Las elaboraciones doctrinales sobre los Estatutos de las Ciudades Autónomas son, hasta el momento, escasas. Un detallado relato del largo proceso de formación de los Estatutos, con todas sus vicisitudes políticas, en A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Algazara, Málaga, 1995. El trabajo más completo sobre estos Estatutos es, en lo que conozco, el de J. M. CASTELLÁ ANDREU y E. PONS PARERA: «Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas. 1995-1996*, págs. 201-226. Cfr. también, P. REQUEJO RODRÍGUEZ: «Ceuta y Melilla, ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de heteroorganización?», *REALyA*, mayo-agosto 1998, núm. 277, y A. X. LÓPEZ MIRA: «Ceuta y Melilla, ¿Comunidades Autónomas o peculiares entes locales?», *RDP*, 43, Madrid, 1997. En el libro colectivo coordinado por M. J. FERNÁNDEZ PAVES: *Estatuto de Autonomía y régimen fiscal de Melilla*, Cedecs, Barcelona, 1998, pueden consultarse estudios sectoriales de F. BALAGUER: «Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía de la ciudad autónoma de Melilla»; J. CANO BUESO: «Sistema político de la Ciudad Autónoma de Melilla» y del autor de estas páginas, «Competencias de la Ciudad Autónoma en su Estatuto». Lo dicho sobre Melilla en este momento casi fundacional de la autonomía es básicamente aplicable también a Ceuta, por la similitud de los Estatutos.

La posición de F. BALAGUER sobre la garantía formal de la autonomía de nacionalidades y regiones derivada de la rigidez estatutaria se expone en *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 141-148. La ha aplicado a las Ciudades Autónomas en el trabajo mencionado en el párrafo anterior.

La cita de J. GARCÍA ROCA en relación a la necesidad de cierta homogeneidad que no imposibilite la asimetría procede de su trabajo, «Asimetrías constitucionales y principio constitucional de solidaridad», *cit., supra*, págs. 55-56.

III. La tesis de la inderogabilidad tácita de las leyes orgánicas de transferencia y delegación que ahora he aplicado a las leyes habilitadoras de la potestad reglamentaria de las Ciudades Autónomas se expone con mayor extensión en mi libro *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998. La inderogabilidad tácita de estas normas atributivas de facultades competenciales fue mantenida por I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, págs. 272- 273 y la de las normas sobre la producción, vinculado a lo anterior, en F. BALAGUER: *Fuentes...*, *cit.*, págs. 48-49.

Las menciones a GÓMEZ-FERRER y FERNÁNDEZ en torno a la competencia estatal que resulta de la situación específica de Ceuta y Melilla en la disputa respecto al alcance de la regla de la supletoriedad, tienen el siguiente origen: R. GÓMEZ FERRER MORANT: «La cláusula de supletoriedad», *Informe Comunidades Autónomas*, 1997, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pág. 613, y T. R. FERNÁNDEZ: «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español», *REDA*, 94, abril-junio, 1997, pág. 194. También en relación a la STC 61/1997, y más en concreto para ilustrar la petrificación del Derecho estatal y la imposibilidad de derogar la legislación estatal preestatutaria, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO: «La regla de la supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal constitucional 61/1997, de 20 de marzo: continuidad y renovación del derecho estatal», *REP*, 99, enero-marzo, 1998.

La argumentación de J. F. LÓPEZ AGUILAR seguida en el texto respecto a los hechos diferenciales estatutarios pero inferidos de la Constitución se recoge en su libro *Hechos diferenciales y Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 1998, págs. 41-43.

Los datos que se aportan sobre lo ocurrido en las Ciudades Autónomas en los últimos años están tratados, con más detalle, en mis colaboraciones sobre Ceuta y Melilla al *Informe Comunidades Autónomas* de 1997 y 1998, editados por el Instituto de Derecho Público.

IV. Por último, la cita final de G. TRUJILLO ha sido tomada de su trabajo «Integración constitucional...», *cit.* págs. 18-19.