

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

STC 240/2006, de 20 de julio de 2006

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por el Abogado don Eduardo García de Enterría, en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 8 de agosto de 2000 don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la ciudad Autónoma de Ceuta, planteó conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración.

De dicho escrito y de la documentación que se adjunta resultan los siguientes antecedentes:

a) Por Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Ceuta, cuyo art. 21.1.1 le atribuye competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”; atribución competencial que, de acuerdo con lo previsto en el art. 21.2, “comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”.

Por otra parte el art. 25 establece que: “La ciudad de Ceuta ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejercen las Diputaciones Provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado”.

En concordancia con los anteriores preceptos el art. 7.2 dispone que los miembros de la Asamblea de Ceuta ostentan también la condición de Concejales; y el art. 15 que el Presidente tiene también la condición de Alcalde.

El art. 12.2, al regular las competencias de la Asamblea, dispone que: “La Asamblea de Ceuta ejercerá, asimismo, las restantes atribuciones que, de acuerdo con la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, corresponden al Pleno de los Ayuntamientos”. “No obstante, la Asamblea de Ceuta podrá delegar en el Consejo de Gobierno las facultades previstas en el epígrafe i) del número 2 del artículo 22 de la citada Ley”.

b) La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, dictada como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, establecía en su disposición adicional tercera que: “Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto”.

Posteriormente el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadió dos nuevos párrafos a la citada disposición adicional tercera del siguiente tenor:

“En todo caso, la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus modificaciones o revisiones competecerá al Ministerio de Fomento.

La aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, el cual deberá emitirse en el plazo de tres meses”.

c) El Pleno de la Asamblea de la ciudad de Ceuta, en sesión extraordinaria celebrada el día 15 de marzo de 2000, adoptó por mayoría absoluta el siguiente acuerdo:

“1º) Acordar el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones.

2º) Acordar iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, conforme a lo dispuesto en el art. 75.ter.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (añadido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril) solicitando, con carácter previo, Dictamen del Consejo de Estado”.

d) La ciudad de Ceuta, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 30 de marzo de 2000, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que fue inadmitido mediante ATC 202/2000, de 25 de julio, por falta de legitimación de la Asamblea de la ciudad de Ceuta para promoverlo [arts. 162.1 a) y 32.2 LOTC], al no constituir la ciudad de Ceuta una Comunidad Autónoma.

Simultáneamente a la interposición del recurso de inconstitucionalidad la Asamblea de la ciudad de Ceuta, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 75 bis y siguientes de la LOTC, inició la tramitación del presente conflicto en defensa de la autonomía local, solicitando, con carácter previo a su formalización, Dictamen del Consejo de Estado dentro del plazo de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley que entiende que lesiona la autonomía local (arts. 75 ter y quater).

El Consejo de Estado emitió en fecha 29 de junio de 2000 su Dictamen. En él considera: “Que existen motivos suficientes para que la ciudad Autónoma de Ceuta plantee, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local

frente a la Ley 55/1999, en cuanto modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril”.

Dicho Dictamen fue recibido por el Presidente de la ciudad Autónoma de Ceuta el día 10 de julio de 2000.

2. En el escrito presentado por la representación de la ciudad de Ceuta se expone la fundamentación jurídica que a continuación se extracta sintéticamente:

a) En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, se afirma en primer lugar la legitimación de la ciudad de Ceuta para promover un conflicto en defensa de la autonomía local. A tal propósito se argumenta que, si en el ATC 202/2000, de 25 de julio, el Tribunal Constitucional ha declarado que la ciudad de Ceuta no es una Comunidad Autónoma, resulta evidente que no puede negarse la condición municipal de Ceuta. Como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado no puede olvidarse que, de conformidad con la Constitución, el municipio es un elemento esencial de la organización territorial del Estado (art. 137 CE), cuyo carácter básico destaca el art. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Si Ceuta forma parte integrante de la Nación española (art. 1 Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo) y todo el territorio nacional se organiza en municipios no cabe sino llegar a la conclusión de que su territorio, enclavado en África y sin colindancia con otros territorios de España, constituye un verdadero municipio. Podría estar adscrito o incorporado a otro municipio, pero no estándolo constituye un municipio.

Esa es además la naturaleza que siempre ha tenido Ceuta y que le ha reconocido la misma Constitución, cuya disposición transitoria quinta denomina Ayuntamientos a las instituciones encargadas del gobierno y administración de las ciudades de Ceuta y Melilla, y es a los Ayuntamientos a quienes corresponde el gobierno y administración de los municipios, salvo los que funcionen en régimen abierto (art. 19 LBRL). El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, reconoce explícitamente ese carácter al prever que se aplicará en Ceuta y en Melilla el régimen municipal en materia de Hacienda establecido en las Leyes que regulan sus especialidades económico-fiscales (disposición final primera 4). La Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre, regula el régimen de Ceuta y Melilla como un régimen especial, reconociendo su carácter de entidades locales. Y el Tribunal Constitu-

cional, en los AATC 320/1995 y 10/1996, ha afirmado la condición de Ceuta como ente municipal al negar su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Por su parte la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta, no ha cambiado en nada la situación precedente. La ciudad de Ceuta tiene las competencias de los Ayuntamientos (art. 25); la Asamblea de Ceuta ejerce todas las funciones que corresponden al Pleno de los Ayuntamientos en los términos de la LBRL (art. 12.2); los miembros de la Asamblea son concejales, y sus requisitos de elegibilidad son los previstos en la legislación estatal para las elecciones locales (art. 8); el Presidente tiene la condición de Alcalde (art. 15); el régimen jurídico de la ciudad es el establecido en la legislación de régimen local, sin perjuicio de las especialidades de la organización propia de la ciudad establecidas en su estatuto (arts. 30 y 31). En fin, el art. 2 del estatuto expresamente denomina al territorio de Ceuta “término municipal”.

En este sentido la negación de su condición de Comunidad Autónoma implica necesariamente su reconocimiento de entidad municipal. No existe incompatibilidad entre Comunidad Autónoma y entidad local, pero si constitucionalmente el Estado se organiza en municipios, provincias y en comunidades autónomas, y el territorio de Ceuta no es una Comunidad Autónoma, necesariamente tiene que ser una entidad local.

b) Siguiendo con los requisitos formales se alega, en segundo lugar, que la norma con rango de Ley del Estado frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla, como se afirma en el Dictamen del Consejo de Estado. En cualquier caso Ceuta representa, no una séptima parte de los municipios afectados, sino la mitad, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial afectada. Concurren, por lo tanto, los requisitos exigidos por el art. 75.ter.1 a), y en cualquier caso en su epígrafe b) LOTC.

Por lo demás la iniciación de la tramitación de este conflicto se ha decidido en acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros del órgano plenario de la Corporación, que es la Asamblea; y, una vez adoptado, se solicitó Dictamen del Consejo de Estado, como exige el art. 75.ter.3 LOTC, en el plazo establecido por el art. 75.querter.1 LOTC.

c) Las alegaciones sobre el fondo se inician argumentando que la Constitución estructura territorialmente al Estado en municipios, en provincias y en

las comunidades autónomas que se constituyan (art. 137). Se trata de una estructura básica que debe quedar protegida suficientemente frente al legislador ordinario, en la que se insertan los municipios que deben tener autonomía (arts. 137 y 140 CE), la cual, para que sea efectiva y real, requiere que exista una garantía institucional clara, que en efecto viene afirmada por la propia Constitución. El Tribunal Constitucional, acogiendo la elaboración doctrinal de dicha categoría, ha establecido el concepto de garantía institucional al señalar que, “por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

Así pues la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de garantía institucional; lo cual supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra locales en dichos asuntos o materias (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre). Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril). De modo que el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que como concepto jurídico indeterminado debe concretarse en tiempo y lugar.

El Tribunal Supremo utilizó en la Sentencia de 10 de febrero de 1996 (al resolver la impugnación por la Generalidad de Cataluña de un Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut de Teatre) como ratio decidendi la categoría institucional de la autonomía local. También fue el soporte fundamental del Informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de reforma de la LOTC que creó el procedimiento para plantear conflictos en defensa de la autonomía local.

Ahora bien, la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que puede construirse respondiendo opciones muy diversas, todas ellas admisibles siempre que respeten la garantía institucional que deriva de la Constitución (STC 170/1989, de 19 de octubre). De ahí que la garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece supo-

ne una doble remisión. Por una parte, a unos rasgos con capacidad identificadora de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone en la conciencia social y en el momento actual, extremos que no pueden quedar al arbitrio del legislador ordinario. Por otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su corporación representativa, pero sin que el legislador ordinario pueda efectuar esa configuración sin limitación. Como el Tribunal Constitucional tiene declarado, más allá de un contenido mínimo de la autonomía el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local (STC 148/1991, de 4 de julio), pero no es menos evidente que la configuración legal de ésta, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los arts. 137 140, ha de ser también tenida en cuenta (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1). Esto es, la determinación de los intereses que definen el ámbito de la autonomía local ha de venir establecida por la ley, pero no arbitrariamente, sino con referencia al orden concreto que integra el régimen jurídico de la Administración local.

Este orden concreto está hoy en día configurado por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la LBRL, que el Tribunal Constitucional considera como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (STC 27/1987, de 27 de febrero; doctrina reiterada en posteriores resoluciones).

Los preceptos de la LBRL constituyen, como se indica en el Dictamen del Consejo de Estado, principios básicos que informan toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que en dicha disposición legal se establece, ocupando una posición especial en el Ordenamiento en cuanto norma que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local. Así se recoge en su art. 1, al definir las distintas entidades locales, en los siguientes términos: “1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 2. La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos”.

No se trata de que la LBRL sea una norma inmodificable, cuyo contenido no pueda ser alterado por otra de igual rango, sino de que tiene una configuración central del régimen local; por ello la doctrina resalta, a la vista de la Jurisprudencia constitucional antes aludida, que los principios básicos que re-

coge tienen el valor de parámetro de control. Se trata, por lo tanto, de una Ley básica, en el sentido de que representa el fundamento de todo un sector del Ordenamiento jurídico en cuanto contiene los principios y conceptos esenciales del mismo.

d) Hechas las anteriores consideraciones sobre la autonomía local la representación de la ciudad de Ceuta continúa sus alegaciones centrándose en el urbanismo, y señala que éste configura una materia o actividad que contribuye esencialmente a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y ha de ser considerado, conforme al art. 25.1 de la LBRL inherente a los intereses municipales. Para gestionar estos intereses y satisfacer aquellas necesidades y aspiraciones el Municipio tiene competencia, “en todo caso”, sobre ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d) LBRL].

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, de acuerdo con los referidos preceptos legales, ha resaltado que el urbanismo en todas sus facetas es un interés local, un interés propio (en los términos del art. 1 LBRL) de los municipios, y, en consecuencia, como categoría abstracta, conforme un parámetro de medida de las competencias municipales (Sentencias, entre otras, de 13 de julio de 1990, 21 de febrero de 1994, 25 de octubre de 1995, 20 de noviembre de 1995, 23 de abril de 1996 y 24 de abril de 1996). Precisamente la primera de las Sentencias mencionadas aplica los criterios y conceptos establecidos en la Carta Europea de la autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el día 20 de enero de 1989 (BOE de 24 de febrero de 1989) que, de acuerdo con lo estatuido por el art. 96 CE, forma parte integrante de nuestro Ordenamiento, si bien con el carácter indicativo y orientativo propio de dicha Carta.

Una larga serie de Sentencias del Tribunal Constitucional ha hecho también del urbanismo una competencia inherente a la autonomía local, como se deduce de la evolución normativa en la materia. Doctrina reiterada que se recoge en la STC 40/1998, de 19 de febrero, al afirmar que “no es necesario argumentar particularmente que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2 d) LBRL que el municipio ejercerá sus competencias en materia de ‘ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística’ y al prever, en el artículo 84.1 d) de la misma Ley, el sometimiento de la actividad de los ciudadanos ‘a previa licencia y a otros actos de control preventivo”.

e) A juicio de la entidad que plantea el presente conflicto la cuestión que en él se suscita estriba en determinar el alcance de la competencia local de la que Ceuta es titular en materia de urbanismo.

Dicha competencia se tiene en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 LBRL), y concretamente “en el marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto” (redacción original de la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril). Como se señala en el Dictamen del Consejo de Estado es preciso comprobar si la citada Ley 6/1998, de 13 de abril, contenía una previsión específica para la futura configuración legal del ejercicio por la ciudad de Ceuta de su competencia urbanística en relación con el planeamiento; esto es, si el Estado puede configurar el planeamiento urbanístico como lo considere más oportuno, de modo que la modificación operada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, no sería sino una consecuencia del régimen legal ya previsto en la Ley 6/1998, de 13 de abril (es decir, una simple modificación del mismo).

Pues bien, como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado, la competencia en materia de planeamiento urbanístico es de Ceuta, sin que el Estado, conforme a lo establecido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, conservase competencia alguna, ni pueda ahora atribuírsela. Y ello, ante todo, porque el Estado carece hoy en día de competencias sobre el planeamiento urbanístico, tal y como se estableció en la STC 61/1997, de 20 de marzo.

En efecto, el Tribunal Constitucional declaró en la mencionada Sentencia que: “el urbanismo como sector material, susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos calificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación” (FJ 6). A lo que se añadió que “en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española, es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre urbanismo y, por ende, es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística en el sentido más arriba expuesto”, concluyendo que, “dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo... el Estado carece de competencias sobre la materia” (FJ 12). En relación, más concretamente, con

el planeamiento, el Tribunal Constitucional afirmó que “si la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas... sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos” (FJ 25).

La Ley 6/1998, de 13 de abril, se dictó precisamente como consecuencia de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, y su exposición de motivos es terminante sobre la voluntad del legislador y el contenido de la propia Ley. Así se dice en ésta que “el legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común” (párrafo primero de la exposición de motivos). Por su parte el párrafo sexto de dicha exposición de motivos no puede ser más explícito al indicar que: “La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y ésta”.

El texto de la Ley, por lo demás, confirma esa voluntad, puesto que no contiene previsión alguna sobre el planeamiento urbanístico respecto a ningún municipio. Dicha disposición legal no contenía, por lo tanto, ninguna previsión para atribuir a la autoridad estatal la intervención sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta.

Así pues la Ley 6/1998, de 13 de abril, no atribuye competencia alguna al Estado en materia de planeamiento urbanístico. Pero además esta competencia tampoco resulta de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta, a la que se remite la disposición adicional tercera de aquélla Ley. El Estatuto de Autonomía de Ceuta atribuye el urbanismo con carácter exclusivo a la ciudad de Ceuta. Así su art. 21.1 dispone que: “la ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a

continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: 1- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. El apartado 2 del citado precepto establece que: “En relación con las competencias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la normativa reglamentaria”.

Por su parte el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en cuanto a las funciones que asume la ciudad de Ceuta y las que se reserva el Estado dispone lo siguiente:

“B) Funciones que asume la ciudad de Ceuta e identificación de los servicios que se traspasan.

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, y al amparo del art. 21.1.1º del Estatuto de Autonomía de Ceuta, la ciudad de Ceuta asume, dentro de su ámbito territorial, en los términos del presente Acuerdo y demás normas que lo hagan efectivo y se publiquen en el ‘Boletín Oficial del Estado’, las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado, resolutivo, de gestión, consultivo, de tutela y fiscalización, salvo las reservadas a la Administración del Estado en el epígrafe C) de este Acuerdo.

C) Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado.

En consecuencia, con la relación de funciones traspasadas permanecerán en la Administración del Estado y seguirán siendo ejercidas por los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente o por los Departamentos a los que en cada caso corresponda[n], por razón de la materia, las que atribuye al Estado la legislación vigente, y en particular, la Ley de Costas y el Reglamento para su ejecución”.

De modo que desde el día 1 de enero de 1997 (norma I del citado Acuerdo) la ciudad de Ceuta ha venido ejerciendo las funciones de aprobación de los planes de urbanismo, tanto del planeamiento general como del parcial, pues las facultades de administración, entre las que se encuentra la aprobación de los planes, se han transferido sin limitación alguna. Sólo el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria ha sido limitado, especificándose que

debe realizarse en los términos que establezca la legislación del Estado; pero es evidente que la potestad de elaboración y aprobación de planes no puede incluirse en la reglamentaria. La remisión a la legislación de urbanismo se ha concretado en la remisión a la legislación general, con lo cual ha resultado excluida la posibilidad de promulgar leyes singulares, lo que por otra parte sería contrario al art. 14 CE.

En el Acuerdo de la Comisión Mixta antes referido expresamente se atribuyen a la ciudad de Ceuta, entre otras, las funciones de aprobación de los planes de ordenación, no reservándose el Estado ninguna facultad en materia de urbanismo que tenga hoy en día virtualidad. Dicho Acuerdo no sólo se refiere a urbanismo, sino también a la ordenación del territorio, siendo, por lo demás, idéntico al aprobado para la ciudad de Melilla, por lo que ha de entenderse que la referencia a la legislación vigente se predica de la relativa a la ordenación del territorio, lo que confirma la alusión específica a la Ley de costas y a su Reglamento así como también por la inexistencia en la fecha de aprobación del Acuerdo de la Comisión Mixta de competencias del Estado sobre el urbanismo (salvo en relación con el plan nacional: art. 118 texto refundido sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 26 de julio de 1992).

Así pues el referido Acuerdo, cuyo alcance interpretativo es claro, confirma plenamente que las competencias en estas materias fueron asumidas por la ciudad de Ceuta sin limitación alguna, y que el Estado no se reservó más facultades en materia de urbanismo que las que le pudiese atribuir la Constitución, porque de hecho no existía ninguna en la legislación vigente. En definitiva el Estado carece de competencias en planeamiento urbanístico, correspondiendo exclusivamente a la ciudad de Ceuta, por expresa disposición legal, todas las relativas a esta materia.

f) Sentado el alcance de las competencias de la ciudad de Ceuta (entre las que se incluyen la urbanística de planeamiento), así como el de la autonomía local de la que es titular (la garantía institucional contenida en la Constitución), la representación procesal de esta ciudad concluye que el art. 68 de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre, vulnera el contenido esencial de su autonomía local.

En efecto, de los dos nuevos párrafos que se introducen por el citado precepto legal en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, el primero transfiere la aprobación definitiva del Plan general de ordenación urbana y sus modificaciones o revisiones al Ministerio de Fomento, cuya falta de títulos al respecto ha sido declarada por el Tribunal Constitucional y reco-

nocida en la Ley 6/1998, de 13 de abril. Tal transferencia contraviene, además, el Estatuto de Autonomía de la ciudad de Ceuta, que, por su carácter de Ley orgánica, requiere que las modificaciones normativas que lo afecten se produzcan mediante un procedimiento de revisión que no ha sido seguido en este caso (art. 81.1 CE).

El segundo de los párrafos, por una parte, avala lo antes dicho, ya que reconoce la competencia de los órganos de la ciudad de Ceuta para la aprobación definitiva del planeamiento, pero, por otra, somete dicha aprobación a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento. Ahora bien, precisamente un informe preceptivo y vinculante supone un desapoderamiento de la autoridad consultante en favor de la autoridad dictaminadora, ya que es claro que quien ha de ser consultado y emite una consulta que ha de ser obedecida tiene, cualquiera que sea la denominación de su atribución, la potestad de decidir. Debe recordarse al respecto que, en relación con la autonomía de las entidades locales, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de junio de 1996, confirmó la sentada en la anterior Sentencia de 11 de abril de 1990, según la cual la exigencia de un dictamen previo para el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de las entidades locales, establecida en el art. 221.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, debilita la autonomía local cuando el dictamen preceptivo se convierte en vinculante.

Como indica en su Dictamen el Consejo de Estado la autonomía local no equivale a soberanía, y supone un ámbito de competencias sometido a normas, lo cual justifica, si bien no exige, un control de legalidad, a la vez que excluye el de oportunidad (en este sentido, STC 4/1981, de 2 de febrero). Ahora bien, lo que es totalmente contrario a tal decantación del concepto de autonomía local es la ampliación del control de oportunidad mediante la extensión de la normativa hasta sustituir la legalidad por lo que cabría denominar “legalización de la intervención”.

En consecuencia la disposición legal objeto del presente conflicto afecta muy sensiblemente a las competencias urbanísticas de la ciudad de Ceuta en un aspecto, el planeamiento, de típica competencia municipal. Y aún más, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, incide en una obvia vulneración de carácter formal, puesto que pretende modificar el Estatuto de Autonomía y el Real Decreto de transferencias siendo claro que una Ley ordinaria no puede modificar una Ley orgánica y que los Acuerdos de la Comisión Mixta vinculan al Estado, de modo que los Reales Decretos que los recogen no pueden ser derogados por una Ley estatal (SSTC 59/1995, de 17 de marzo; 76/1983, de 5 de agosto).

Concluye el escrito de demanda solicitando del Tribunal Constitucional que tenga por planteado conflicto en defensa de la autonomía local, y que, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que se declare la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada de la ciudad de Ceuta y que la competencia para la aprobación de los Planes de ordenación urbanística corresponde exclusivamente a la ciudad de Ceuta. Así como que también acuerde finalmente, si lo considera oportuno, la iniciación del procedimiento para la declaración de inconstitucionalidad del art. 68 de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre.

3. Mediante providencia de 16 de enero de 2001 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad autónoma de Ceuta y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75. quinquies.2, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, a través del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Asimismo acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se hizo en el núm. 27, de 31 de enero de 2001; y en el “Boletín Oficial de la ciudad de Ceuta”, lo que se llevó a cabo en el núm. 3.980, de 6 de febrero de 2001.

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 1 de febrero de 2001 el Vicepresidente Primero del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el 7 de febrero de 2001 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara no se personaba en el procedimiento y se abstenía de formular alegaciones.

6. El Abogado del Estado, a través de escrito presentado el 15 de febrero de 2001, se personó en el presente procedimiento y formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) El alegato se inicia con una breve exposición de los antecedentes del presente conflicto, para entrar a continuación a examinar la delimitación de su objeto. Dado que no existe aún doctrina de este Tribunal sobre el ámbito subjetivo y objetivo del conflicto en defensa de la autonomía local, se acude a la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que introdujo este nuevo procedimiento constitucional. En la misma se afirma que

el objeto de impugnación es “la garantía constitucional de la autonomía local”, mediante la cual se persigue abrir “una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder”. Desde el punto de vista subjetivo la exposición de motivos afirma que los municipios y las provincias son los únicos destinatarios de la Ley.

A partir de estos datos el Abogado del Estado sostiene que la Ley pretende establecer un procedimiento de enjuiciamiento constitucional de las leyes en relación con la garantía constitucional de la autonomía local que no puede entenderse como un nuevo procedimiento de inconstitucionalidad, pues ello hubiera requerido la modificación de la Constitución en su art. 162.1 a), que establece la legitimación para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad. Se trata pues de un enjuiciamiento delimitado subjetivamente por estar deferido a la iniciativa de municipios y provincias y objetivamente por ordenarse a la tutela de la autonomía local configurada en los arts. 137, 140 y 142 CE. Por otra parte se trataría de un nuevo conflicto más específico que el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales (art. 73 y ss LOTC), cuyo alcance ha sido delimitado, entre otras, por la STC 45/1986. La adaptación de la doctrina allí sentada permite deducir una condición para que exista legitimación en el presente conflicto: que la competencia que se reivindica por el ente local forme parte de la “garantía constitucional de la autonomía local” en los términos en que la ha configurado este Tribunal. De ahí que sea necesario que el órgano requerido haya ejercido una competencia que no tiene, que ésta corresponda al órgano requirente, y que la atribución discutida forme parte de la garantía constitucional de la autonomía local. Una interpretación distinta a la anterior desnaturalizaría el conflicto en defensa de la autonomía local y desconfiguraría el régimen constitucional de enjuiciamiento constitucional de las leyes. Esta restricción objetiva en el presente caso ha sido puesta de manifiesto por el ATC 202/2000, de 25 de julio, que inadmitió el recurso de inconstitucionalidad planteado por la ciudad de Ceuta por falta de legitimación de la Asamblea de la ciudad al no constituir ésta una Comunidad Autónoma.

De lo anterior deduce el Abogado del Estado que en este procedimiento la ciudad de Ceuta está exclusivamente legitimada, en su condición de ente local, para reivindicar competencias que están constitucionalmente garantizadas en el ámbito de la autonomía local, puesto que no estamos ante un recurso de inconstitucionalidad ni ante un conflicto constitucional de competencias. Si se admitiera enjuiciar en este procedimiento competencias estatutarias

de Ceuta que no forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada se abriría otro procedimiento de inconstitucionalidad no previsto ni en la Constitución ni en la LOTC.

En este punto acaba precisando que, si bien Ceuta no es una Comunidad Autónoma, a través de su Estatuto ostenta un régimen competencial peculiar, el cual no está amparado por la Constitución en lo que excede de la autonomía local constitucionalmente garantizada. De ahí que en el ámbito del presente conflicto la ciudad de Ceuta sólo pueda reivindicar aquellas invasiones competenciales que se produzcan en el núcleo de la autonomía local que está garantizado constitucionalmente.

b) A continuación el Abogado del Estado expone los argumentos para rebatir que las competencias a que se refiere el precepto legal objeto del presente conflicto formen parte del núcleo de la autonomía local garantizada constitucionalmente en materia de planeamiento urbanístico.

Para ello empieza afirmando que la configuración constitucional de la autonomía local ha sido objeto de diversas Sentencias de este Tribunal (SSTC 32/1981; 214/1989, entre otras) en las que se reconoce el rango constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140, 142 CE) pero se precisa que su configuración tiene carácter legal, ya sea mediante el desarrollo de la competencia normativa básica atribuida al Estado, ya sea por el ejercicio de la competencia normativa sectorial atribuida al mismo Estado o a las comunidades autónomas, sin que la Jurisprudencia constitucional haya establecido una relación de jerarquía entre estas distintas normas que dan forma al principio de autonomía local. De lo anterior deduce que la defensa de la autonomía local por sus entes titulares deberá realizarse, principalmente, mediante el control de la legalidad, aunque excepcionalmente existirá un mínimo que tendrá carácter constitucional y que es el único que puede ser objeto del conflicto contemplado en el capítulo IV del título IV de la LOTC.

Seguidamente añade que, a la hora de definir el límite que no puede ser traspasado por el legislador el Tribunal Constitucional lo ha considerado vulnerado por su contradicción con el principio constitucional de autonomía local, sin plantear la existencia de conflictos de competencia entre la Administración estatal o autonómica y la Administración local, ya que no existe ningún precepto constitucional que atribuya competencias a las entidades locales (STC 149/1991; 18/1991). Por otro lado este Tribunal también se ha referido a aquella regulación de la autonomía local que no forma parte del contenido mínimo derivado de la Constitución pero que puede ser incorporado al ám-

bito propio de dicha autonomía por el Estado en virtud del ejercicio de su competencia en materia de legislación básica. La Jurisprudencia constitucional insiste en la configuración de la autonomía local a través de los datos proporcionados por tres referencias esenciales: la Constitución, en la que aparece un núcleo mínimo competencial: la legislación básica, que puede ampliar la autonomía pero no reducirla; y la legislación autonómica, que deberá respetar en todo caso el núcleo esencial y el régimen básico (SSTC 11/1999). Pues bien, a diferencia de lo que ocurre en una cuestión o un recurso de inconstitucionalidad, en un conflicto en defensa de la autonomía local la única verificación que debe hacerse es la relativa al respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues su carácter básico es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias que no puede ser suscitada por el ente local al no estar legitimado para ello. Por otra parte tampoco se puede pretender que este Tribunal enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal, pues si no ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador.

A partir de las anteriores afirmaciones el Abogado del Estado pasa a examinar si las competencias sobre planeamiento urbanístico que el art. 68 de la Ley 55/1999 atribuye al Ministerio de Fomento forman parte o no del núcleo de la autonomía local garantizado constitucionalmente. Para ello parte de la definición de “garantía institucional” establecida en la STC 32/1981 (ya que las demás Sentencias dictadas en la materia no han planteado el conflicto entre norma estatal y garantía institucional) a fin de comprobar si, como consecuencia de la atribución a dicho Ministerio de las competencias relativas a la aprobación del Plan general de ordenación urbana y a la emisión de un informe preceptivo y vinculante en la aprobación de los planes parciales, la ciudad de Ceuta deja de ser reconocible como ente local.

Con el propósito de dilucidar esta cuestión procede a estudiar las competencias controvertidas en relación con la normativa actual partiendo de la STC 61/1997, que atribuyó en exclusiva a las comunidades autónomas la materia de ordenación territorial y urbanismo, de modo que en la actualidad la regulación de las competencias locales en materia de planeamiento urbano se encuentra en las leyes autonómicas de urbanismo. Examinando estas leyes, o las leyes estatales que algunas Comunidades han hecho suyas, se comprueba que la mayoría atribuyen a los órganos autonómicos la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana, si bien en algunos casos (Andalucía, Galicia y Canarias) se han aprobado normas de delegación de esta competencia en determinados Ayuntamientos, con el establecimiento de algunas condiciones (fijación de directrices previas o informe previo de carácter precepti-

vo y vinculante de la Comunidad). Por otra parte no es uniforme la solución adoptada en la legislación urbanística en relación con la aprobación definitiva de planes parciales, puesto que resulta apreciable en ella una importante heterogeneidad. Así en algunas Comunidades Autónomas la aprobación definitiva de todos los planes parciales compete a los órganos autonómicos (Asturias, Baleares, Murcia y País Vasco); en otras la Comunidad se reserva la aprobación definitiva sólo de algunos planes parciales (Andalucía, Cantabria, Extremadura, Castilla y León, Cataluña, Madrid y La Rioja); algunas Comunidades reconocen la competencia municipal para la aprobación definitiva de todos los planes parciales, pero sujetándola al informe preceptivo y vinculante (Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia y Navarra); y finalmente existen Comunidades que, reconociendo aquella competencia municipal, la someten a informe preceptivo pero no vinculante (Canarias). De lo anterior concluye el Abogado del Estado que las competencias atribuidas al Ministerio de Fomento por la Ley controvertida en este conflicto no forman parte del núcleo de competencias de los entes locales que dan la imagen y la personalidad de los mismos. Por el contrario aquellas competencias podrían formar parte de la autonomía local en su configuración autonómica, pero de ningún modo puede afirmarse que formen parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, como se deduciría de la STC 61/1997, y de ahí que no pueda estimarse el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

c) A continuación el Abogado del Estado analiza la pretendida falta de competencia del Estado en materia de planeamiento urbanístico en Ceuta, sobre la que se apoya parcialmente el presente conflicto. Al respecto insiste en que, a diferencia de lo procedente en otros procedimientos constitucionales, el único parámetro que puede utilizarse en este caso es la configuración constitucional de la autonomía local.

Ello no obstante, y para el caso de que este Tribunal no aceptara la delimitación apuntada del objeto de este procedimiento, defiende la competencia del Estado para dictar el art. 68 de la Ley 55/1999 rechazando, en primer lugar, que la STC 61/1997 declarara la falta de competencia estatal en materia de urbanismo. Y ello porque la citada resolución tenía por objeto la delimitación competencial en dicha materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, recurrentes en los procedimientos que dieron lugar a esa Sentencia, sin que se planteara si el Estado podía o no mantener ese ámbito competencial en la parte del territorio no incluida en ninguna Comunidad Autónoma. En segundo lugar rechaza el argumento relativo a la exposición de motivos de la Ley 6/1998, del régimen del suelo y valoraciones, que se refiere a la competencia del legislador estatal en relación con el autonómico, pero cu-

ya disposición adicional tercera, referida a las ciudades de Ceuta y Melilla, reserva al legislador estatal la competencia legislativa en materia de urbanismo en esas ciudades. Dado que Ceuta no tiene capacidad para legislar ha de ser necesariamente el Estado el legislador en materia de urbanismo. A ello añade que el estatuto de la ciudad de Ceuta, al regular la competencia de la ciudad sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, establece que ostentará el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria “en los términos que establezca la legislación general del Estado”.

En suma, la especial configuración de la ciudad de Ceuta, no como una Comunidad Autónoma, sino como un Municipio con competencias estatutarias no legislativas, llevan a concluir que en esa ciudad el Estado dispone de plena competencia legislativa para dictar el ordenamiento legal en materia de urbanismo, competencia idéntica a la que ostentan las Comunidades Autónomas sobre su territorio. Además existiría una clara justificación para atribuir la competencia sobre los planes generales y los planes parciales al Ministerio de Fomento: que se trata de un territorio extrapeninsular de especial interés para la defensa nacional cuyo suelo es muy escaso.

d) A continuación, y sólo para el caso de que este Tribunal considerara que en el presente procedimiento también pueden invocarse competencias estatutarias de la ciudad de Ceuta, extrañas a la autonomía local, el Abogado del Estado sostiene que dicha ciudad no tiene la competencia sobre planeamiento urbanístico contemplada en el art. 68 de la Ley 55/1999. En efecto, el ámbito competencial de la ciudad viene determinado en su Estatuto, cuyo art. 21 le atribuye competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, comprendiendo las facultades de administración, inspección y sanción, por un lado, y el ejercicio de la competencia normativa reglamentaria, por otro. Pues bien, la competencia controvertida, relativa a la aprobación de los planes generales de ordenación urbana y a la aprobación de los parciales, debe incluirse entre las competencias normativas, pues así se ha estatuido tradicionalmente en nuestro Ordenamiento jurídico y ha sido confirmado por numerosas Sentencias del Tribunal Supremo.

De otro lado, conforme a lo establecido en el Estatuto de la ciudad de Ceuta, la competencia de ésta en materia de aprobación de planes urbanísticos deberá ejercitarse “en los términos que establezca la legislación general del Estado”, que son los que figuran con claridad en la Ley 55/1999. Nada dice el Estatuto sobre el alcance de la competencia de la ciudad en materia de planificación urbanística, cuya definición se remite a la legislación general del Estado.

Por lo que se refiere a la eficacia del Real Decreto Ley de transferencia, invocado en su demanda por la representación procesal de la ciudad de Ceuta, el Abogado del Estado afirma que, de acuerdo con una reiterada Jurisprudencia constitucional, aquél no reconoce ni atribuye competencias (STC 59/1995), y que, si se procedió en su momento a transferir facultades sobre aprobación de planes urbanísticos, fue porque la ciudad no las ostentaba hasta entonces y el Estatuto le reconoció competencias normativas reglamentarias, si bien los “términos” en que debían ser ejercidas se configuraron posteriormente en la Ley 55/1999. De todo lo anterior se concluye que la atribución competencial que hace la Ley 55/1999 al Ministerio de Fomento es plenamente conforme a la Constitución.

e) Finalmente el Abogado del Estado niega que la sujeción de los planes parciales a un informe previo y vinculante del Ministerio de Fomento suponga un desapoderamiento de la autoridad resultante en pro de la autoridad dictaminadora. En primer lugar, tal como establecen numerosas leyes urbanísticas autonómicas, la aprobación sin Dictamen preceptivo y vinculante de los planes parciales no forma parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que sólo alcanza a su elaboración y redacción y, en su caso, aprobación provisional. En segundo lugar la sujeción de los planes parciales a dicho informe del Ministerio de Fomento no supone una transferencia de la competencia de la ciudad de Ceuta al Estado, pues el informe está sujeto a los correspondientes controles de legalidad y constitucionalidad, a cuyo efecto resulta oportuno invocar la doctrina contenida en la STC 65/1998, que en este caso tiene especial virtualidad al no existir comunidad autónoma y dada la especial situación y configuración geográfica de la ciudad de Ceuta. De ahí que no pueda prosperar la reivindicación competencial de esta ciudad en relación con la exigencia de informe preceptivo y vinculante previo a la aprobación definitiva y a la de las modificaciones de los planes parciales, ya que la competencia considerada no forma parte de la autonomía local que constitucionalmente se garantiza.

f) Con base en las anteriores alegaciones el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta.

7. Por providencia de fecha 18 de julio de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El presente proceso constitucional debe resolver el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Se trata de la primera ocasión en la que este Tribunal se pronuncia mediante Sentencia sobre un proceso constitucional creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, proceso que se añade a aquéllos de los que ya venía conociendo [art. 2 d) bis LOTC], y que se regula en cuatro artículos que forman un nuevo capítulo IV (“De los conflictos en defensa de la autonomía local”) ubicado, de acuerdo con el art. 59.2 LOTC, en el título IV (“De los conflictos constitucionales”) de dicha Ley.

Según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, ésta regula “al amparo de lo previsto en el art. 161.1 d) de la Constitución, un nuevo procedimiento, denominado ‘De los conflictos en defensa de la autonomía local’”. Debe señalarse, de entrada, que estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las “leyes orgánicas” y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento. La Ley Orgánica 7/1999 ha procedido a su creación y regulación amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1 d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer “de las demás materias” no contempladas en los preceptos constitucionales siempre que dicha atribución no se haga contra la Constitución.

2. Este nuevo procedimiento viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro Ordenamiento, el cual tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias, tal como prevé el art. 11 de la Carta Europea de Autonomía local, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para Espa-

ña el 1 de marzo de 1989. Dicha defensa frente a invasiones provocadas por actos o normas infralegales podía sustanciarse, desde luego, ante el Poder Judicial (art. 153.c CE; art. 63.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: LBRL), tal como afirma el Dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC (Dictamen núm. 2484/1998, de 18 de junio de 1998). Cabía también que las entidades locales alegasen la inconstitucionalidad de normas con rango de ley que menoscabaran su autonomía constitucionalmente garantizada, pero sólo ante la jurisdicción ordinaria; ello, como declaró este Tribunal, porque la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no fue inicialmente acompañada, como en otros Ordenamientos sucede, con la atribución “de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley” (SSTC 31/1981, de 28 julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

Según advierte la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, “la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía”. En consonancia con tal propósito la Ley regula un nuevo proceso constitucional que habilita a determinados entes locales para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de “la autonomía local constitucionalmente garantizada” (art. 75.bis.1 LOTC) frente a las vulneraciones imputables tanto al legislador estatal como al legislador autonómico.

3. El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

La legitimación activa para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local se reserva específicamente a determinados entes locales. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999 expresa la necesidad de “limitar el ámbito de los sujetos legitimados”, puesto que se trata de “garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los

mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados”. De ahí que la Ley Orgánica 7/1999, al especificar los sujetos que pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, contemple únicamente a los “municipios y provincias” (art. 59.2 LOTC), además de a los enumerados en las disposiciones adicionales tercera y cuarta que incorporó a la Ley Orgánica de este Tribunal. Y de ahí que el art. 75.ter LOTC (igualmente introducido en este cuerpo legal por la Ley Orgánica 7/1999) establezca unas estrictas reglas para la legitimatio ad causam que serán examinadas seguidamente.

4. La primera cuestión que suscita la entidad actora se refiere a su propia legitimación para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local, que sustenta en el Dictamen emitido por el Consejo de Estado. El Abogado del Estado no se pronuncia al respecto en sus alegaciones. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia la ciudad de Ceuta afirma su condición municipal basándose en la misma Constitución (disposición transitoria quinta), en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprobó su Estatuto de Autonomía (EACta), y en la Jurisprudencia constitucional, que primero afirmó su naturaleza de ente municipal (ATC 320/1995, de 4 de diciembre) y después declaró que la ciudad no era una comunidad autónoma (ATC 202/2000, de 25 de julio). Seguidamente alega la ciudad de Ceuta que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el art. 75.ter.1 LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el b), para promover el presente conflicto frente a la citada Ley estatal. Las recogidas son dos alegaciones relativas a la legitimación que deben ser examinadas separadamente.

En primer lugar debemos verificar el carácter de ente municipal de la parte promotora del conflicto, ya que según el art. 59.2 LOTC, redactado de acuerdo con la Ley Orgánica 7/1999, aquél sólo puede ser planteado por “los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma”. Con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Ceuta ninguna duda suscitaba la condición de ésta de ente municipal, cuyo gobierno correspondía al Ayuntamiento de Ceuta, sujeto a la legislación general. Así, ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), ni el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 786/1986, de 18 de abril, contienen previsión especial alguna para las ciudades de Ceuta y Melilla. La única salvedad al respecto en relación con aquel régimen general venía constituida por el peculiar régimen financiero contemplado en el art. 140 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales.

La aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla suscitó un debate sobre la naturaleza jurídica de ambas entidades territoriales, cuestión que fue objeto de dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio) por los que se inadmitieron, respectivamente, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la ciudad autónoma de Melilla y la Asamblea de la ciudad autónoma de Ceuta contra el precepto legal que es objeto precisamente del presente conflicto en defensa de la autonomía local, esto es, el art. 68 de la Ley 55/1989, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En los mencionados Autos el Tribunal apreció la falta de legitimación de ambos entes para interponer recursos de inconstitucionalidad por no poder ser consideradas las ciudades de Ceuta y Melilla comunidades autónomas. En concreto el ATC 202/2000 declaró que “el Estatuto de Autonomía de Ceuta no se elaboró y aprobó siguiendo el procedimiento previsto en la disposición transitoria quinta, en relación con el inciso del art. 144 b) CE, relativo a la ‘autorización’ de las Cortes Generales, sino con el que se refiere al ‘acuerdo’ adoptado por las mismas previsto en el segundo inciso del art. 144 CE” (FJ 4). Dicho procedimiento, que permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica, “acordar, por motivos de interés nacional” un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial, no debe concluir necesariamente con la creación de una Comunidad Autónoma. Y si bien los Estatutos de Autonomía están llamados a ser normalmente la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), ningún impedimento constitucional existe para que excepcionalmente puedan cumplir otras funciones específicas, supuesto en el que precisamente cabe encuadrar a los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, configurados como la expresión jurídica de una y otra ciudad, tal como se desprende de la iniciativa legislativa gubernamental que inició los procedimientos de los que surgieron las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, y de su tramitación parlamentaria, que pone claramente de manifiesto que la voluntad de las Cortes Generales no fue la de autorizar la constitución de Ceuta y Melilla como comunidades autónomas.

Excluida la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla constituyan sendas comunidades autónomas, y como quiera que tampoco se integran en la organización provincial del Estado, no cabe negarles, al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, su condición de entes municipales. Y ello pese a la falta de una mención expresa a ambas ciudades en la Ley Orgánica 7/1999, que sí contiene, en cambio, previsiones específicas relativas a las Islas, Cabildos, Consejos Insula-

res, Juntas Generales y Diputaciones Forales (art. 6, por el que se añaden las disposiciones adicionales tercera y cuarta LOTC). Tal condición les puede ser atribuida a partir de las previsiones de los arts. 137 y 140 CE, en los que se configura el municipio como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, a diferencia de la provincia, no existe previsión constitucional alguna que permita disponer de su existencia o de su base organizativa. Si bien, como se dirá, Ceuta y Melilla son entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos estatutos de autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente.

En apoyo de esta concepción de la ciudad de Ceuta como ente municipal, a los efectos de accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cabe traer a colación también las referencias al municipio de Ceuta que se contienen en el articulado de su Estatuto de Autonomía (art. 4) o al territorio municipal de Ceuta como delimitación del territorio de la ciudad (art. 2). También la condición de concejales que ostentan los miembros de la Asamblea de Ceuta (art. 7.2) y la de Alcalde que corresponde al Presidente de la ciudad (art. 15), así como la previsión relativa a la acomodación de la organización del Ayuntamiento de Ceuta a lo establecido en el Estatuto de Autonomía (disposición transitoria primera), pues, más allá de la denominación específica de los órganos institucionales de la ciudad, o de la posible superposición de la estructura organizativa municipal y la resultante de su Estatuto de Autonomía, el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados (art. 140 CE) por los alcaldes y concejales (condición de alcalde que ostenta el presidente; de concejal que debe reconocerse a los miembros de la Asamblea). Y, en fin, tal concepción parece también avalada por la aplicación de la legislación reguladora de la Administración Local en el ámbito competencial (arts. 12.2 y 25) respecto de materias tales como el régimen electoral de la Asamblea de la ciudad (art. 7), el régimen jurídico administrativo (art. 3), la función pública (art. 31) y el régimen económico y financiero (arts. 34, 36 y 38).

5. Verificada así la condición de la ciudad de Ceuta como ente municipal debemos examinar ahora si concurren en ella o no los requisitos requeridos por la Ley Orgánica 7/1999 para ostentar la legitimatio ad causam a fin de poder plantear el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley que impugna.

Prescindiendo de las mencionadas reglas específicas de legitimación contempladas en las disposiciones adicionales tercera y cuarta LOTC, ninguna de las cuales se refiere a Ceuta y Melilla, el art. 75.ter.1 LOTC establece que están legitimados para plantear los conflictos en defensa de la autonomía local: “a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley. b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

La disposición legal que la actora entiende lesiva de su autonomía local constitucionalmente garantizada es el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, por el que se da nueva redacción a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que tiene como destinatarias, según resulta de su tenor literal, a las ciudades de Ceuta y Melilla. Como ha quedado dicho la ciudad de Ceuta alega que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el art. 75.ter.1 LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el epígrafe b). El primero porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque Ceuta representa, no una séptima parte de los Municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la ley.

Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del art. 75.ter.1 LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla 60.108 habitantes. La constatación de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1 b) LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 75 ter.1 a) LOTC.

6. Una vez apreciada la legitimación de la ciudad de Ceuta para entablar este proceso debemos entrar a resolver la cuestión de fondo planteada en él: determinar si el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, lesiona o no la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad como consecuencia de la incorporación de dos nuevos párrafos a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, en virtud de los cuales, por un lado, se atribuye al Ministerio de Fomento la facultad para aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla y sus modificaciones o revisiones y, por otro, se somete a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento (que deberá emitirse en el plazo de tres meses) la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por los órganos competentes de dichas ciudades.

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia la entidad promotora del presente conflicto entiende lesionada su autonomía local por el citado precepto legal, al ser el urbanismo una competencia inherente a los municipios, según ha declarado la Jurisprudencia constitucional y ha precisado el legislador estatal en el art. 25.2 d) LBRL. A ello se añade que la Ley 6/1998, dictada como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, no contiene previsión alguna sobre el planeamiento urbanístico respecto de ningún municipio, ni tampoco sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta, puesto que el Estado carece de competencias sobre tal materia; por ello la citada Ley no contenía ningún precepto atribuyendo al Estado una intervención sobre aquél. Por otra parte el urbanismo constituye una materia que el Estatuto de Autonomía ha atribuido a la ciudad de Ceuta con carácter exclusivo (art. 21.1.1 EACta), en relación con la cual le corresponden “las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación del Estado, el ejercicio de la normativa reglamentaria” (art. 21.2 EACta). Y, finalmente, las funciones relativas al planeamiento fueron asumidas por la ciudad de Ceuta de acuerdo con el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta, en materia de urbanismo y ordenación del territorio. De todo lo anterior entiende ha de concluirse que los dos párrafos introducidos por el art. 68 de la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 afectan sensiblemente a las competencias urbanísticas de la ciudad en un aspecto propiamente municipal, como es el planeamiento, vulnerando el contenido esencial de la autonomía local y contraviniendo además el Estatuto de Autonomía de Ceuta y el Real Decreto de transferencias a esta ciudad autónoma.

Por su parte el Abogado del Estado niega que en este proceso constitucional la ciudad de Ceuta esté legitimada para defender competencias que le son

atribuidas por su Estatuto de Autonomía pero que no forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y ello porque, en virtud de su Estatuto, dicha ciudad ostenta un régimen competencial peculiar, sin duda singularmente relevante pero no amparado por la Constitución en lo que excede de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Examinando las leyes autonómicas que han regulado las competencias locales en materia de planeamiento urbano, de acuerdo con la STC 61/1997, el Abogado del Estado concluye que las competencias a las que se refiere el precepto objeto de este conflicto no formarían parte del núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizada en materia de planeamiento urbanístico, ya que sólo podrían formar parte de la autonomía local en su configuración autonómica. Por otra parte la especial configuración de la ciudad de Ceuta, que no constituye una comunidad autónoma ni está incluida en ninguna de las existentes, conlleva que el Estado disponga de plena competencia legislativa para dictar el ordenamiento legal en materia de urbanismo, dado que Ceuta no tiene capacidad para legislar y, de acuerdo con su Estatuto, sólo dispone de la potestad reglamentaria sobre la materia de urbanismo “en los términos que establezca la legislación general del Estado”. Para la representación del Estado, incluso si se admitiera la posibilidad de invocar en el presente proceso las competencias estatutarias de la ciudad de Ceuta, ésta no dispondría de la competencia en materia de planeamiento urbanístico contemplada en el art. 68 de la Ley 55/1999, ya que se trata de una competencia normativa reglamentaria de la que la ciudad dispone sólo en los términos que establezca la legislación general del Estado, y no puede considerarse al Real Decreto-ley como una norma atributiva de competencias.

7. Planteadas las posiciones de las partes en los términos expuestos debe despejarse, en primer lugar, la objeción suscitada por el Abogado del Estado al negar a la ciudad de Ceuta legitimación para defender en este proceso competencias atribuidas por su Estatuto de Autonomía, que a su juicio no forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Se alega en este sentido que Ceuta es un ente local, si bien a través de su Estatuto de Autonomía dispone de un régimen competencial peculiar que no estaría amparado por la Constitución en lo que excede de la autonomía constitucionalmente garantizada, la única que puede ser defendida en el conflicto en defensa de la autonomía local.

La objeción no puede ser acogida, tanto por motivos de índole procesal como de carácter sustantivo. Como se ha señalado en el anterior fundamento jurídico, con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y como ha reconoci-

do la doctrina del ATC 202/2000, de 25 de julio, ha quedado claramente establecida la condición de la ciudad Autónoma de Ceuta como ente municipal ex arts. 137 y 140 CE, y en consecuencia resulta manifiesta su legitimación para promover el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 59.2 LOTC) siempre que cumpla los requisitos establecidos en el art. 75.ter LOTC. La eventual negación de su carácter de ente legitimado para incoar el proceso (negación que obviamente habría de sustentarse en la puesta en cuestión del significado atribuible a su condición de municipio), añadida al no reconocimiento de su condición de Comunidad Autónoma legitimada para promover procesos de inconstitucionalidad, conducirían al resultado inaceptable de privar a la ciudad de Ceuta de cualquier vía de acceso a la jurisdicción constitucional para la defensa de su autonomía, cuya protección devendría así de una intensidad inferior a la otorgada al resto de los entes locales.

Por otra parte es incuestionable que la autonomía de la ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las comunidades autónomas (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3), es asimismo diferente de aquella de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal que fija los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado. Como se ha dicho la ciudad de Ceuta dispone de un régimen especial de autonomía, basado en el procedimiento previsto en el art. 144 b) CE, en aplicación del cual las Cortes Generales acordaron su Estatuto de Autonomía, el cual, según establece su preámbulo, “es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España”. Ceuta posee pues un régimen singular de autonomía local, que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía de la ciudad, lo cual tiene reflejo en su peculiar régimen competencial, como admite el Abogado del Estado.

En efecto, la ciudad de Ceuta dispone de las competencias contempladas en el título II de su Estatuto y “ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por ley del Estado” (art. 25 EACta). Ahora bien, de lo anterior no se deduce que aquellas competencias propias sólo de la ciudad de Ceuta excedan de la autonomía local que le está constitucionalmente garantizada, como sostiene el Abogado del Estado, y en consecuencia no puedan invocarse en este proceso constitucional. Al respecto cabe recordar que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE se configura como garantía institucional de un núcleo de autogobierno de los entes locales que les hace re-

conocibles para la imagen socialmente aceptada de ellos y que se concreta en un derecho a participar en los asuntos que les atañen, el cual admite distintos grados de intensidad (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4); de ahí que la Ley pueda concretar “el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución” (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Debe admitirse, pues, que los citados preceptos constitucionales contienen una garantía plural de “las autonomías provincial y municipal” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), garantía que incluye también la tutela de la disponibilidad de las facultades de carácter especial que puedan venir atribuidas a algunos entes locales en virtud de circunstancias que tengan reflejo en su régimen jurídico. Éste es el caso de la ciudad de Ceuta, cuya autonomía local constitucionalmente garantizada podría verse vulnerada por leyes que menoscabaran el haz de competencias conferidas por su Estatuto, reflejo de su autogobierno que la hace reconocible como ente con una autonomía local singularizada. En estos términos la ciudad de Ceuta está legitimada activamente en su condición de ente local para defender su autonomía a través de este proceso constitucional.

8. Despejada la objeción anterior, y admitida la posibilidad de que la ciudad de Ceuta invoque sus competencias estatutarias en el conflicto en defensa de la autonomía local, debemos determinar si los dos párrafos introducidos por el art. 68 de la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, impugnados en este proceso, inciden o no en la esfera competencial de la ciudad en materia de planeamiento urbanístico hasta el punto de vulnerar su “autonomía local constitucionalmente garantizada”. Éste constituye el canon específico del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75.bis.1 y 75.quinquies.5 LOTC) que debe aplicarse para enjuiciar las normas impugnadas a fin de declarar “si existe o no vulneración” de aquélla. Resulta obligado, pues, delimitar el contenido y la extensión de este canon.

La Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE).

Para determinar el contenido y la extensión de la “autonomía local constitucionalmente garantizada”, objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: “se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el le-

gislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible’ (STC 32/1981, FJ 4)” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local “es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional” (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: “la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existen-

cia como reales instituciones de autogobierno” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

Ahora bien, en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local.

De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 109/1989, de 21 de mayo, FJ 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local.

Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de “bloque de constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de “régimen local”, entendido como “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a “autonomía local” (art. 137 CE). Y ello “porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente “la singular y específica naturaleza y posición de [la Ley de las bases del régimen local] en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, “Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinal” (FJ 4).

Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el “bloque de la constitucionalidad” ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucio-

nalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo.

A lo dicho hasta aquí debe añadirse, como ya hemos señalado, que la autonomía de la ciudad de Ceuta es objeto de una regulación singular por la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía, algunos de cuyos preceptos constituyen manifestaciones o exteriorizaciones de la autonomía local constitucionalmente garantizada de forma específica a dicha ciudad, razón por la cual este Tribunal deberá tener en cuenta también la norma estatutaria para la resolución del presente conflicto.

9. Llegados a este punto procede enjuiciar los dos párrafos introducidos por el art. 68 de la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 que son objeto del presente conflicto. El primero de ellos atribuye al Ministerio de Fomento la facultad de aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla y sus modificaciones o revisiones; mientras el segundo somete a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, informe que deberá emitirse en el plazo de tres meses, la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por los órganos competentes de dichas ciudades.

La ciudad promotora del presente conflicto alega que, de acuerdo con lo establecido en la STC 61/1997, el Estado carece de competencias en materia de planeamiento urbanístico, razón por la cual la Ley 6/1998, dictada como consecuencia de aquélla, no contenía previsión alguna sobre dicha materia respecto de ningún municipio, ni tampoco previsión para atribuir a la autoridad estatal intervención alguna sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta. De ahí que el Estado no pueda atribuirse esa competencia con posterioridad, como ha hecho mediante el art. 68 de la Ley 55/1999, objeto de este conflicto.

10. Para determinar si los preceptos impugnados han vulnerado o no la autonomía municipal de la ciudad de Ceuta debemos comenzar recordando nuestra doctrina según la cual la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden

sus competencias (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). A efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

Frente a la primera alegación de la ciudad promotora del conflicto, según la cual el Estado carecería de competencias en materia de planeamiento urbanístico en Ceuta, debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, “en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, “lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación” (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga “a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico”, y la norma cuestionada “no elimina toda participación de los Ayuntamientos en

el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”, puesto que les atribuye “competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional” (STC 159/2001, FJ 12).

11. La doctrina expuesta, sin embargo, no puede ser aplicada automáticamente al presente caso, dada la singularidad del régimen jurídico propio de la ciudad de Ceuta, que afecta a la determinación del alcance de sus competencias en materia de urbanismo. En efecto, el territorio de la ciudad de Ceuta (“el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal”: art. 2 EACta) es “parte integrante de la Nación española” (art. 1 EACta), pero no se halla inserto en ninguna Comunidad Autónoma. Por otro lado, como ya se ha explicado, la ciudad de Ceuta dispone de un régimen competencial singular en materia de urbanismo, puesto que, a diferencia de otros entes locales, se rige en primer lugar por su Estatuto de Autonomía, el cual le atribuye la competencia sobre “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 21.1.1 EACta). La competencia sobre esta materia, al igual que la correspondiente a todas las materias enumeradas en el apartado 1 del art. 21 EACta, comprende “las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria” (art. 21.2 EACta).

Estas singularidades impiden que la primera alegación de la ciudad de Ceuta pueda prosperar. Ciertamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró que el Estado carecía, en los términos en ella expuestos, de competencias en materia de urbanismo, puesto que en el reparto constitucional de competencias dicha materia se ha atribuido en exclusiva a todas las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía (FJ 12). Pero nada se precisó en la referida Sentencia sobre las competencias urbanísticas del Estado en Ceuta y Melilla, dos ámbitos territoriales que no se hallan incluidos en una Comunidad Autónoma. De ahí que la Ley 6/1998, en contra de lo afirmado por la entidad recurrente, sí contuviera en su versión original una previsión sobre la competencia legislativa estatal en materia de urbanismo en Ceuta y Melilla, tal y como advierte el Abogado del Estado. En efecto, la disposición adicional tercera de la citada Ley establecía: “Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue al efecto”.

Dado que la ciudad de Ceuta, como se ha repetido, no constituye una Comunidad Autónoma, no posee potestad legislativa; y dado que su territorio no

está integrado en una Comunidad Autónoma, que sería la instancia competente para dictar la legislación urbanística, debe concluirse que esa competencia legislativa en materia de urbanismo en la ciudad de Ceuta sólo puede corresponder al Estado, tal como establece la disposición transcrita. La pretendida inconstitucionalidad de esta disposición, basada en la hipotética inseguridad jurídica que podría generar, fue rechazada en nuestra STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 50, declarando que, con independencia de cuál pueda ser en cada caso el alcance de la legislación urbanística del Estado para Ceuta y Melilla, de la simple previsión de una Ley urbanística del Estado, dictada sólo para parte de su territorio, no puede seguirse el reproche de inseguridad jurídica denunciado entonces por los recurrentes.

Por otra parte tampoco puede compartirse la alegación de la entidad promotora de que el Estatuto de Autonomía de Ceuta no reserva al Estado competencia alguna en materia de planeamiento urbanístico, pues los preceptos ya transcritos establecen que la potestad reglamentaria en materia de urbanismo (art. 21.1.1 EACta) le corresponde a Ceuta “en los términos que establezca la legislación general del Estado” (art. 21.2 EACta).

12. Afirmada la competencia del Estado para legislar sobre el planeamiento urbanístico en el territorio de Ceuta debemos examinar ahora si los preceptos legales impugnados vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada a la ciudad. Recordemos que se trata de los dos párrafos que el art. 68 de la Ley 55/1999 añadió a la ya transcrita disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, tratándose de “una adición que en nada modifica el texto original” (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 50), el cual no se impugna en este proceso. Nuestro examen debe basarse en la doctrina de este Tribunal sobre la participación de los entes locales en la actividad de planeamiento urbanístico, a la que ya hemos hecho referencia, la cual se ve reforzada por la Carta Europea de Autonomía Local, que admite el control administrativo de legalidad y de constitucionalidad, e incluso el de oportunidad de los actos de las entidades locales (art. 8.2), si bien precisa que, en todo caso, dicho control “debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar” (art. 8.3). Contemplación de intereses en la cual destacadamente cobra relevancia, como más adelante se verá, la proyección supralocal de determinadas manifestaciones del urbanismo.

El primer párrafo introducido en la disposición adicional tercera por la Ley 55/1999 atribuye al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla y sus

modificaciones o revisiones. A la vista de los argumentos expuestos por las partes personadas, transcritos en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, debemos avanzar que la impugnación de dicho párrafo no puede prosperar, porque la Ley estatal frente a la que se promueve el presente conflicto no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada al citado municipio.

En primer lugar, tal como hemos señalado, el legislador competente para dictar la normativa urbanística, en este caso el legislador estatal, goza de libertad a la hora de determinar la participación de los entes locales en la actividad urbanística siempre que respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles aquellos entes como una instancia decisoria autónoma. Pues bien, de ese núcleo no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). El primer párrafo introducido por el art. 68 de la Ley 55/1999 se limita a atribuir al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, así como sus modificaciones y revisiones, al igual que las leyes autonómicas confieren normalmente dichas atribuciones a los órganos autonómicos competentes, sin privar a la ciudad de Ceuta de participar en la tramitación y elaboración previa a la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, sus modificaciones o revisiones, asegurando así una intervención mínima y reconocible del Ayuntamiento en el proceso de planificación.

Y, en segundo lugar, porque debe rechazarse que la atribución al Ministerio de Fomento de la facultad controvertida suponga una vulneración del Estatuto de Autonomía de la ciudad de Ceuta. La determinación de a quién corresponde la facultad para aprobar definitivamente los planes urbanísticos supone, en correcto rigor técnico, el ejercicio de una competencia normativa, y la ciudad de Ceuta asumió, además de las facultades de administración, inspección y sanción, la potestad normativa reglamentaria en materia de urbanismo (art. 21.1.1 EACta), esta última “en los términos que establezca la legislación general del Estado” (art. 21.2 EACta). El párrafo introducido por el art. 68 de la Ley 55/1999 se limita a conferir al Ministerio de Fomento competencia para la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, sin que ello afecte a la potestad normativa reglamentaria atribuida a la ciudad de Ceuta estatutariamente como manifestación de su singular autonomía, según venimos razonando.

Por otra parte tampoco puede acogerse el argumento, esgrimido por la entidad promotora del conflicto, de que las funciones relativas al planeamiento fueron asumidas por la ciudad de Ceuta de acuerdo con el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el cual se aprueba el Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y conforme a ello desde el día 1 de enero de 1997 (norma I del citado Acuerdo) la ciudad de Ceuta habría venido ejerciendo las funciones de aprobación de los planes de urbanismo, tanto del planeamiento general como del parcial, pues las facultades de administración, entre las que se encuentra la aprobación de los planes, se le habrían transferido sin limitación alguna.

Frente a esta línea de razonamiento resulta obligado observar (aplicando al caso concreto que plantea la definición del marco competencial propio de la ciudad de Ceuta nuestra reiterada doctrina sobre el valor de los Reales Decretos de transferencia de servicios en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas) que: “los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de trasposos (SSTC 113/1983, 102/1985, 56/1989, 103/1989, 147/1991, entre otras). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias” (por todas, STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 3). También hemos declarado (en la misma STC 132/1998 últimamente citada) que: “La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 y otras). Cuando la interpretación de este orden, que necesariamente constituye la premisa de los trasposos acordados, alcanza un reflejo en el correspondiente Real Decreto, esta interpretación se refiere a las funciones de las dos Administraciones implicadas en el contexto de la legislación vigente en el momento de producirse el traspaso (STC 113/1983)” (STC 132/1998, FJ 5).

En el presente caso el Real Decreto 2495/1996 reguló las facultades urbanísticas de la ciudad de Ceuta hasta la aprobación del art. 68 de la Ley 55/1999, impugnada en este proceso. Pero, una vez aprobada dicha Ley, es ésta la que pasó a delimitar tales facultades. De acuerdo con nuestra jurisprudencia

dencia, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto en los Reales Decretos de transferencia y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias, habrán de prevalecer éstas (STC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2) y, en consecuencia, la Ley impugnada puede legítimamente establecer un régimen normativo diferente al del repetido Real Decreto 2495/1996, dictado en su día para transferir a la ciudad de Ceuta funciones en materia de urbanismo.

En consecuencia el art. 68 de la Ley 55/1999, al añadir a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 el apartado que otorga al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva, la modificación o la revisión del plan general de ordenación urbana de la ciudad de Ceuta, no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada al municipio.

13. El segundo apartado introducido por la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 atribuye a los órganos competentes de la ciudad de Ceuta la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento.

La representación procesal de la ciudad alega que, al someter la aprobación definitiva de dichos planes y de sus modificaciones o revisiones a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, se desapodera a la autoridad consultante en favor de la autoridad dictaminadora, que dispone así de la capacidad de decidir, debilitando la autonomía local. El Abogado del Estado, por su parte, responde que, según la legislación urbanística de las comunidades autónomas, la aprobación definitiva de los planes parciales sin informe preceptivo y vinculante no forma parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que sólo alcanza a su elaboración, redacción y, en su caso, aprobación provisional. Y añade que, en todo caso, el informe del Ministerio de Fomento está sujeto a controles de legalidad y constitucionalidad, sin que suponga una transferencia de la facultad controvertida de la ciudad de Ceuta al Estado; al efecto invoca la STC 65/1998.

Para dar respuesta a la impugnación de este segundo apartado también debe partirse de la doctrina (transcrita en los anteriores fundamentos jurídicos) según la cual el respeto por el legislador de la autonomía local constitucionalmente garantizada exige que se confieran a los municipios competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, considerándose esenciales las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional. En la disposición aquí enjuiciada el legislador estatal ha garan-

tizado a los órganos competentes de la ciudad de Ceuta su participación en la elaboración, redacción, aprobación inicial y provisional de los planes parciales de la ciudad y de sus modificaciones o revisiones, así como su aprobación definitiva. Ello sería suficiente para afirmar que se ha atribuido al municipio un mínimo de competencias que le permiten ser reconocido como una instancia con capacidad para decidir autónomamente sobre un asunto de su interés, como es el urbanismo.

Ciertamente esa capacidad de decisión se encuentra condicionada, puesto que la aprobación definitiva de los planes parciales, sus modificaciones o revisiones requiere un informe previo, que la ciudad debe solicitar preceptivamente al Ministerio de Fomento y que éste debe emitir con carácter vinculante tan sólo en aquéllo que sea desfavorable, correspondiendo a la ciudad la decisión última sobre la aprobación definitiva. De ahí que la sujeción de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones a dicho informe no implique una transferencia de esa facultad al Ministerio de Fomento, y así lo sostiene el Abogado del Estado apoyándose en la STC 65/1998, de 18 de marzo. El supuesto contemplado en aquella resolución no es equivalente al previsto en el precepto aquí impugnado; sin embargo la doctrina que sustenta esa Sentencia sí puede inspirar, con las oportunas matizaciones, la resolución de la cuestión ahora debatida.

En efecto, el Tribunal avaló entonces la técnica del informe vinculante de un Ministerio al concurrir distintas competencias en un espacio físico objeto de planeamiento y sobre el que se trazaba una carretera estatal, ya que de ese modo se asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia y no se impone la subordinación de unos a otros. Según declaramos “la obligada inclusión en el texto objeto de aprobación inicial de las ‘sugerencias’ remitidas por el Ministerio cumple la función de que en el proceso de redacción, revisión o modificación del instrumento se tengan presentes las observaciones evacuadas por el Estado para la mejor conservación y funcionalidad de la carretera estatal en el marco del nuevo instrumento de planeamiento, y puedan ser así conocidas y tenidas en cuenta en la tramitación del mismo” (FJ 14).

En esta línea hemos sostenido con posterioridad que, aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de

conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12).

Pues bien, dada la singular posición de la ciudad de Ceuta, existen sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio; a los efectos que ahora interesan, que abonan, en concreto, la emisión de informes preceptivos y vinculantes previos a la aprobación de planes parciales, y de sus modificaciones o revisiones, siempre que se respete el núcleo de competencias municipales relevantes y reconocibles en aquella materia. Como ya se ha reiteradamente indicado la ciudad de Ceuta no constituye una Comunidad Autónoma, ni se encuentra ubicada en el territorio de ninguna de las actualmente constituidas; de ahí que haya de ser el Estado quien, excepcionalmente, deba ejercer en esa ciudad las competencias urbanísticas que en la generalidad del territorio nacional corresponden a las Comunidades Autónomas. A lo expuesto pueden añadirse otras razones justificativas del reconocimiento de la competencia estatal invocadas por el Abogado del Estado, singularmente las referidas a la especial incidencia en Ceuta de intereses supralocales.

En definitiva, la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado. De acuerdo con ello el apartado segundo introducido en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, por el que se exige un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por parte de los órganos competentes de la ciudad de Ceuta, tampoco vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad.

14. Por las razones expuestas debemos concluir que el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración, no vulnera el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada de la ciudad de Ceuta.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 20 de julio de 2006, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta contra la atribución al Estado de potestades de planeamiento que vulneran su régimen de autonomía. Se adhiere al Voto particular el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel.

1. Es usual que los Tribunales Constitucionales hablemos con diferentes voces. El fallo de la Sentencia mayoritaria se encuentra minuciosamente fundado, como resulta de sus cuidados fundamentos jurídicos y aplica, en gran medida, lo que ya declaró el ATC 202/2000, de 25 de julio. No participé en el fallo de ese Auto del Pleno, del que discrepo. Además mi concepción de la autonomía local es muy distinta de lo que expresa la Sentencia de la mayoría. Por ello creo pertinente hacer uso de la facultad de Voto particular, que nos confiere el artículo 90.2 LOTC, para explicar las razones de mi discrepancia doctrinal con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia.

2. El punto obligado de partida, tanto de la Sentencia como de mi Voto particular, se encuentra –según creo– en el título VIII de la Constitución, que exige una configuración descentralizada del territorio nacional o, más rectamente, de las colectividades asentadas sobre ese territorio.

Cobra así pleno sentido el artículo 137 CE, cuando afirma la configuración del Estado en tres tipos de entidades: municipios, provincias y Comunidades Autónomas “que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Comparto el enfoque de la mayoría cuando no incluye el concepto político de “ciudades autónomas” en esa configuración. Vigente el artículo 137 CE, las ciudades de Ceuta y Melilla, siempre ajenas a la organización provincial, pueden encuadrarse, en la organización trimembre del Estado, como municipios o como Comunidades Autónomas.

La Sentencia mayoritaria desarrolla hasta sus últimas consecuencias, el encuadramiento de Ceuta como ente municipal (FFJJ 4, 7 et passim) negando reiteradamente que sea Comunidad Autónoma. Es obvio que Ceuta es un ente municipal pero esa calificación en modo alguno puede servir para excluir que Ceuta sea también una Comunidad Autónoma, como resulta de las exigencias de la disposición transitoria quinta CE, en relación con el art. 144 b) CE.

Por eso la norma institucional básica de Ceuta tiene el nomen iuris de Estatuto de Autonomía (art. 147.1 CE), que cumple, como resulta de su preámbulo, la única función constitucional que a dichas normas compete según nuestra Norma fundamental (cfr., en contra, ATC 202/2000, FJ 3) y por eso dicho estatuto tiene el contenido que exige el artículo 147.2 CE.

Y es que, a semejanza de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla son Comunidades Autónomas unimunicipales, en las que su aparato institucional es, a la vez, municipal y autonómico. Todo ello porque el municipio es ente local necesario en todo nuestro territorio nacional (que no admite la posibilidad del art. 141.2 CE, para la provincia). Eso explica que el Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobado por la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (en adelante, EACta) disponga, por ejemplo, que los miembros de la Asamblea de la ciudad ostenten “también” la condición de concejales (art 7.2 EACta), que la Asamblea ejerza “asimismo” las atribuciones del Pleno de los Ayuntamientos (art. 12.2 EACta) o que el Presidente de la ciudad de Ceuta ostente “también” la condición de Alcalde. La ciudad de Ceuta constituye un ente autónomo bifronte que –por lo que interesa aquí– es, al mismo tiempo, municipio y Comunidad Autónoma (art. 25 EACta)

3. Esta tesis es la única que explica, por ejemplo, que los Estatutos de Ceuta y Melilla hayan sido aprobados mediante sendas leyes orgánicas, que puedan ser consideradas constitucionales. La tesis de la mayoría lleva, por el contrario, a que se deba dudar de la regularidad constitucional de la forma de ley orgánica que ha adoptado el estatuto ceutí.

Nuestra doctrina, en efecto, no admite una interpretación extensiva de la reserva de ley orgánica para supuestos no contemplados expresamente en la Constitución (cfr., por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto FFJJ 2, 51 y fallo) como sería, en la visión de la mayoría, el de Ceuta y Melilla como “entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios” (sic en FJ 4). Por eso en el momento en que prevalecía la tesis que acoge la Sentencia mayoritaria los proyectos de Estatutos de Ceuta y Melilla de 1986 fueron tramitados en el Congreso de los Diputados en la III Legislatura, con la que decayeron, bajo la forma de proyectos de ley ordinaria.

Por último, y no en orden de importancia, nuestra jurisprudencia (ATC 202/2000, citado) ha negado la legitimación de Ceuta para interponer recursos de inconstitucionalidad en defensa de las competencias no municipales que, en virtud de su ser autonómico, tienen atribuidas también en su Estatuto. Esta limitación afecta, como es obvio, a los conflictos de competencia y, al tiempo que contrasta con la iniciativa legislativa que sí se reconoce a Ceuta en su Estatuto, abre una brecha muy peligrosa en esa red sin desmalladuras, que debe constituir nuestra jurisdicción constitucional. La tesis que defendiendo permite, en cambio, superar la jurisprudencia que conduce, dicho sea con el debido respeto, al resultado de dejar sin la cobertura necesaria desde la perspectiva de nuestra jurisdicción constitucional, las competencias estatutarias no municipales que posee Ceuta.

Cierto es que, frente a la significativa e inteligente posición que adopta el Abogado del Estado en el sentido certero que acabo de exponer (que se relata en el FJ 6 in fine), la Sentencia de Pleno acepta, en forma plausible, la legitimación de Ceuta para defender la autonomía que le reconoce su estatuto en los nuevos conflictos en defensa de la autonomía local. Pero no menos cierto resulta, sin embargo, que el fallo de la Sentencia de la mayoría en este caso concreto hace temer que la lógica de este nuevo tipo de procesos constitucionales sea insuficiente para garantizar la autonomía de aquellos entes como Ceuta y Melilla que, trascendiendo su dimensión municipal, han visto reconocidas, en las leyes orgánicas que han aprobado sus Estatutos de Autonomía, ámbitos competenciales muy amplios en materias genuinamente autonómicas.

Si Ceuta y Melilla no trascienden el ámbito de la autonomía local su régimen competencial también se achica, a la par que su calificación, a los límites de lo municipal, por muchas singularidades que declaremos.

4. ¿Pueden las leyes del Estado disponer, sin límite alguno, de las competencias asumidas por Ceuta en su Estatuto de Autonomía? ¿Cuáles son, si existen, los límites impuestos por el bloque de la constitucionalidad –del que, creo, forma parte el EACta– a las leyes del Estado en materia de planeamiento urbanístico dirigidas a Ceuta?

No encuentro respuesta alguna a estos interrogantes en la Sentencia mayoritaria.

Esa Sentencia enfoca desde una perspectiva esencialmente municipal la competencia de aprobar definitivamente los planes de urbanismo que, sin embargo, es exquisitamente autonómica para el caso de Ceuta. Llega de esta forma a la conclusión de que una ley ordinaria del Estado puede entrar –no se razona con qué límites– a comprimir o recortar las atribuciones de competencia de un Estatuto de Autonomía aprobado por ley orgánica, cual es el caso del de Ceuta.

Nuestras técnicas sobre lo básico deberían emplearse en relación con las potestades reglamentarias y de administración de Ceuta, para establecer los límites estatutarios que la Ley del Estado no puede traspasar al regular el urbanismo ceutí, sin vulnerar el art. 21.1.1, en relación con el art. 21.2 de su Estatuto de Autonomía.

El siempre complejo problema de la relación Ley-Reglamento adquiere en los casos de Ceuta y Melilla una dimensión constitucional nueva, que hubiera sido necesario aclarar. También debería volverse sobre la doctrina de la supletoriedad, que confirmó la STC 61/1997, de 20 de marzo. Piénsese que tanto la Ley 8/1990, de 20 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, como su texto refundido, serían claramente preferibles –y tal vez no serían inconstitucionales para Ceuta– frente a la mala opción de la aplicabilidad en estas Ciudades de un Derecho preconstitucional del Estado obsoleto y petrificado o la hipótesis alternativa de una legislación ad hoc de nuestras Cortes Generales para dos Ciudades singulares de nuestro territorio nacional.

La razón de decidir del conflicto en defensa de la autonomía local, que nos ha ocupado, se encuentra, en realidad, en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de la Sentencia de la mayoría. Lo único que se discutía en este caso era quién debe aprobar en forma definitiva el Plan general de ordenación urbana de Ceuta, o si es posible que el Estado condicione con informes preceptivos y vinculantes de carácter previo la aprobación ceutí de sus planes parciales.

La respuesta de la Sentencia no es satisfactoria cuando razona con reiteración que Ceuta es un ente municipal y que, como tal, tiene garantizado constitucionalmente un núcleo verdaderamente mínimo de competencias. La Sentencia reduce éstas a las que podría gozar cualquier municipio integrado en cualquiera de nuestras Comunidades Autónomas, sin reparar en que Ceuta, con independencia ahora de que fuera sólo una entidad local, tiene que ser considerada forzosamente distinta de los restantes municipios españoles.

Según el fallo del que discrepo sólo sería obligado constitucionalmente que el legislador estatal reconociera a Ceuta que participe en la tramitación y elaboración previa a la aprobación definitiva de su PGOU (sic). En cuanto a los planes parciales (con olvido de los casos del art. 5 del Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, para una ciudad que supera los 50.000 habitantes) se sostiene que existen sólidas razones –consistentes en un interés supramunicipal que no se concreta– que justificarían una intervención masiva de la Administración estatal en el planeamiento del municipio de Ceuta que, se asevera reiteradamente, no es una Comunidad Autónoma (FJ 13).

Ninguna consecuencia se extrae en la Sentencia de la mayoría, sin embargo, del hecho de que las competencias de Ceuta trasciendan, dada su especial naturaleza, en forma evidente la esfera municipal en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Y es que no hay que olvidar que Ceuta [además de su competencia en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 20 EACta) tiene reconocidas en el art. 21 de su Estatuto de Autonomía las competencias que el artículo 148 CE reconocía a las Comunidades Autónomas del llamado primer nivel (art. 143 CE) e, incluso, algunas propias del art. 149 CE para las Comunidades Autónomas de segundo nivel, como procedimiento administrativo (art. 20.20 EACta), casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas (art. 21. 21), cajas de ahorro (art. 21.22) o estadísticas para fines de la ciudad (art.21.23)]. Entre esas competencias asumidas en virtud del Estatuto se encuentra, la que aquí ha interesado, de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 21.1 EACta) que comprende –sigue diciendo el Estatuto de Autonomía– “las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria” (art. 21.2 EACta).

Si se pregunta: ¿Qué alcance tienen esas competencias urbanísticas de Ceuta a la luz de su Estatuto de Autonomía y de la doctrina sentada en la STC

61/1997, de 20 de marzo?, podríamos tener la respuesta, de claro valor interpretativo, que dio el Real Decreto de transferencias 2495/19996, de 5 de diciembre. Diríamos así que “En materia de ordenación del territorio y urbanismo, y al amparo del art. 21.1.1 del Estatuto de Autonomía de Ceuta, la Ciudad de Ceuta asume, dentro de su ámbito territorial, las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado”. Claro es, como razona la mayoría, que ese criterio no sería decisivo ya que compete a la ley del Estado la regulación de la materia autonómica. Pero, ¿cuál es, entonces, el límite de esa Ley estatal, o de otras semejantes en los demás títulos competenciales de Ceuta, en relación con la autonomía que nos ocupa?

Razona, a este respecto, la sentencia de la mayoría que la Ley estatal impugnada en el conflicto “se limita a conferir al Ministerio de Fomento competencia para la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, sin que ello afecte a la potestad normativa reglamentaria atribuida a la ciudad de Ceuta estatutariamente como manifestación de su singular autonomía” (sic en FJ 12). Esa conclusión me deja insatisfecho. El conflicto en defensa de la autonomía local no ha sido eficaz en este caso concreto para garantizar las competencias asumidas estatutariamente por Ceuta y mi preocupación es que ocurra algo análogo en casos posteriores.

5. No puedo dejar de señalar que una limitación de los conflictos en defensa de la autonomía local deriva también, en mi opinión, de la muy escueta función constitucional que atribuye el FJ 8 de la Sentencia mayoritaria a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Creo (por todas, STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4) que la LBRL sí sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes y normas de las Comunidades Autónomas.

6. Creo, por último, que cuando el artículo 144 b) CE habla de “acordar” un Estatuto de Autonomía no lo hace en el sentido que contempla el fundamento jurídico 3 del ATC 2002/2000, es decir, como una concesión unilateral de las Cortes sin la iniciativa de Ceuta.

El “acuerdo” del art. 144 b) CE se refiere, por el contrario, al caso de la hipotética incorporación de Gibraltar al Reino de España, mediante la estipulación de un tratado internacional con el Reino Unido de la Gran Bretaña. Todo ello a semejanza del Acuerdo de Gasperi-Gruber, de 5 de septiembre de 1946, que solucionó el problema italo-austríaco del Trentino Alto Adigio, tras la política del régimen fascista de Mussolini de imposición pa-

roxística del uso obligatorio de la lengua italiana a la población alemana de Trento y Bolzano.

Por ello entiendo que la “autorización” a que se refiere el mismo art. 144 b) alcanzaba sin duda alguna, en la intención del constituyente, a los casos de Ceuta y Melilla, que contempla específicamente la disposición transitoria quinta CE, que establece su vía de acceso a la autonomía. Y no me parece convincente excluir, como hace el fundamento jurídico 4 del ATC 2002/2000, la iniciativa de Ceuta para aprobar su Estatuto de Autonomía por “falta de relación jurídica formal” con la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, para Ceuta. En el año 1977 Ceuta solicitó ser incluida en la futura Comunidad Autónoma andaluza, lo que fue rechazado. El 28 de septiembre de 1981 el Ayuntamiento de Ceuta adoptó por mayoría absoluta acuerdo para constituirse en Comunidad Autónoma, lo que se ratificó el 5 de febrero de 1985.

A la luz de estos datos me parece verdadera paradoja de la culminación de nuestro Estado de las Autonomías –que tanto se ha inspirado en el historicismo– que se califique la autonomía de Ceuta como “acordada” unilateralmente por el Estado (ex art. 144.1.b CE), cuando además de los acuerdos de iniciativa autonómica que he citado, la Siempre Noble, Leal y Fidelísima Ciudad de Ceuta –según el título que le otorgó el Rey Felipe IV– ostenta el mérito singular de haberse adherido libre y voluntariamente a la Corona de España en el año 1640.

Este es mi Voto particular, que emito en Madrid, a veinte de julio de dos mil seis, reiterando mi máxima consideración al criterio opuesto de la mayoría.