



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Ceuta y Melilla: Claves del ordenamiento jurídico en
el marco de la soberanía española

Autor/es

CAC. Art. Pedro Juárez Montoya

Director/es

Cap. D. Manuel Francisco de la Fuente López
Dr. D. Andrés Miguel Cosialls Ubach
Dr. D. Pablo León Aguinaga

Centro Universitario de la Defensa-Academia General Militar
2016

RESUMEN

A través de este trabajo, nos disponemos a analizar la manera en la que el ordenamiento jurídico español vigente regula la soberanía nacional sobre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Para ello primeramente abordaremos el complejo proceso de redacción de sus respectivos Estatutos de Autonomía, poniendo el énfasis en la manera en la que se resolvió la cuestión de la soberanía española. A continuación realizaremos un análisis comparado entre estos estatutos y los de las Comunidades Autónomas, eligiendo a tal efecto el de Castilla la Mancha, y poniendo el acento sobre las particularidades de los primeros. Finalmente, ejemplificaremos la manera en la que la pertenencia española a la Unión Europea subraya la soberanía española sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sin olvidar el factor de la política defensiva que tanto la Unión Europea como la OTAN despliegan sobre Ceuta y Melilla.

Índice

MEMORIA

Introducción	1
Etapa preautonómica (1977-1995)	2
Estatutos de Ceuta y Melilla.....	8
La Unión Europea y la soberanía española sobre Ceuta y Melilla	13
Conclusiones	19
Fuentes y Bibliografía	21

ANEXOS

ANEXO A. Artículos empleados de la Constitución de 1978

ANEXO B. Artículos empleados de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Castilla La Mancha

ANEXO C. Respuesta a la pregunta realizada al Gobierno en la fase de redacción de los Estatutos.

LISTA DE ACRÓNIMOS

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CE: Comunidad Europea.

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CEE: Comunidad Económica Europea.

EAC-LM: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

EACta: Estatuto de Autonomía de Ceuta.

ECyM: Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

FSE: Fondo Social Europeo.

LIC: Lugar de Interés Comunitario.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PAC: Política Agrícola Común.

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español.

TFG: Trabajo de Fin de Grado.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

UCD: Unión de Centro Democrático.

UE: Unión Europea.

1- Introducción

La soberanía territorial española desborda las fronteras de la Península Ibérica, incluyendo tanto los archipiélagos de las Islas Baleares y Canarias como distintos islas, islotes y territorios en el Norte de África: las ciudades de Ceuta y Melilla, el Peñón de Alhucemas con sus dos islas adyacentes (la isla de Mar y la isla de Tierra), el Peñón de Vélez de la Gomera, las Islas Chafarinas y el islote de Perejil. La soberanía española sobre estos territorios hunde sus raíces en la Edad Media, y tras múltiples avatares, ha llegado hasta nuestros días, siendo contemplada por el ordenamiento jurídico vigente. Los títulos jurídicos de soberanía son por ello de naturaleza variada.

El Reino de Marruecos, desde su fundación, se ha opuesto tradicionalmente a estos títulos, especialmente al de los territorios españoles al norte de su país. Éstos tienen una situación geográfica diferenciada, lo que ha dado lugar a su singularidad jurídica y la diferencia de los problemas que plantean en cada caso en su relación con el Estado vecino. Otra de sus características, con excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, es la ausencia de población. Ya sea absoluta, caso del islote Perejil y rocas de Alhucemas; o limitada a personal militar en rotación, casos de los peñones de Vélez, Chafarinas y Alhucemas. El reino alauí mantiene periódicamente sus pretensiones de reclamación de estos territorios ante España, en ocasiones intentado comparar su Estatuto jurídico con el del Peñón de Gibraltar. Sin embargo, a nivel internacional, esa parte del territorio español nunca ha sido considerada como colonias o territorios no autónomos pendientes de la aplicación de algún tipo de derecho de autodeterminación en el marco de las Naciones Unidas¹. Su posesión es “pacífica” en el Derecho Internacional, y, a pesar de la distinta naturaleza de los territorios y de la forma como accedieron a la Corona, la posición por España es la misma sobre todos ellos².

La mención expresa de estos territorios en el ordenamiento jurídico interno español ha sido tradicionalmente inexistente, como se observa en la forma de definir el territorio nacional en las distintas constituciones de los siglos XIX y XX. Esta situación, que continúa en la actualidad, solo ha variado en lo referente a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que cuentan, como desarrollo de las previsiones constitucionales, con sus correspondientes Estatutos de Autonomía, sobre los que nos concentraremos el análisis más adelante.

En nuestro actual marco constitucional, la política española respecto a las pretensiones marroquíes, según algunos especialistas como Alejandro Del Valle Gálvez o Antonio Remiro Brotons, ha consistido en el mantenimiento de una “posición inmóvil a la espera de acontecimientos”³. También en aprovechar la cobertura internacional facilitada por las obligaciones, derechos y compromisos adquiridos por la plena incorporación del Reino de España a la Unión Europea y la OTAN. No en vano, la legislación europea es de aplicación al menos

¹ ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEL. Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet. Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez, Alhucemas: tomar la iniciativa. Página 4.

² ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEL. Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet. Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez, Alhucemas: tomar la iniciativa. Página 3.

³ ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEL. Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez, Alhucemas: tomar la iniciativa. Pág. 9. y ANTONIO REMIRO BROTONS. La cuestión norteafricana: españolidad y marroquinidad de Ceuta y Melilla. Pág 102.

en las ciudades de Ceuta y Melilla, mencionadas expresamente en los tratados y protocolos de adhesión. Marruecos, por su parte, ha adoptado en su ordenamiento jurídico interno medidas que implican el no reconocimiento de la soberanía ni la jurisdicción territorial o marítima de España sobre los territorios objeto de atención en este trabajo.

Este TFG pretende realizar un análisis de la soberanía del Reino de España sobre los territorios del Norte de África citados anteriormente, realizando especial hincapié en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Para ello, nos valdremos tanto del ordenamiento jurídico español que rige la soberanía sobre estos territorios y de su comparación con el de las Comunidades Autónomas, como de las disposiciones y desarrollos legislativos de la Unión Europea que determinan su reconocimiento de la soberanía española. Nuestro estudio se apoyará en todo momento en el análisis de los principales documentos legales referenciados, así como en la consulta de la literatura especializada.

En primer lugar realizaremos un estudio de la fase preautonómica de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Se apuntarán los objetivos previos que se pretendían conseguir antes de la redacción de los Estatutos de Autonomía, recogiendo los problemas y las soluciones a las que se llegó para la redacción de los textos autonómicos vigentes, todo ello, teniendo en cuenta el ordenamiento territorial de España reflejado en la Constitución de 1978 (CE). A continuación, realizaré un análisis comparativo de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla (como Ciudades Autónomas) con respecto a los Estatutos de Comunidades Autónomas, a partir del caso concreto del Estatuto de Castilla-La Mancha. Finalmente, analizaré cómo la Unión Europea reconoce la soberanía española sobre estos territorios africanos. Con este objetivo haré uso del Acta de Adhesión de España a la Comunidad Europea, así como de un análisis económico sobre los fondos europeos invertidos en las Ciudades de Ceuta y Melilla, incluyendo un análisis de la política comercial y aduanera aplicable sobre dichos territorios. Concluiré el trabajo analizando la política defensiva que Europa y la OTAN despliegan sobre estas dos Ciudades Autónomas, debiendo hacer uso del Tratado del Atlántico Norte y demás documentos legales aplicables en la defensa de Ceuta y Melilla.

2- Etapa preautonómica (1977-1995)

Atendiendo a los territorios del Norte de África, solo las ciudades de Ceuta y Melilla cuentan con un Estatuto legal dentro de nuestro marco jurídico, enmarcado en la figura de Ciudad Autónoma, dentro de las disposiciones constitucionales de 1978. Por el contrario, las islas y los peñones tienen un Estatuto interno indefinido. De hecho, la Constitución Española no menciona tales territorios ni en el Título Preliminar ni en sus artículos 1.1 y 2, encontrándose incluso fuera de la ordenación territorial del Estado, definida por el ordenamiento constitucional. No son considerados ni como Autonomía, ni como Provincia, Municipio o Ciudad Autónoma, siendo así que podrían definirse como territorios que dependen del Gobierno Central, Ministerio de Defensa en el caso de los peñones. Mención especial merece el caso de las Chafarinas, dependiente del Ministerio de Agricultura, considerada un Espacio Natural Protegido designado en 1.989 al amparo de la Directiva 79/409/CE,

posteriormente recogida dentro de la Red Natura 2000, y declarado Lugar de Interés Comunitario (LIC) en el año 2.006 (Directiva 92/43/CEE). Si analizamos el Título VIII de la Constitución, relativo a la organización territorial del Estado, no se define la forma de organización de estos territorios africanos. Se habla de Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas como forma de organizar el territorio peninsular, y Cabildos o Consejos para la organización administrativa del territorio insular, en el que incluye exclusivamente a las islas Canarias y Baleares. En realidad, muy pocos son los lugares mencionados dentro del ámbito geográfico de la Nación a los que se hace referencia expresa en la Constitución de 1978. Dos de ellos son las ciudades de Ceuta y Melilla, mencionadas expresamente en los artículos 68.2 y 69.4 de la Constitución Española, donde se contempla la composición de las Cortes Generales. En los referidos artículos, se establece que cada una de ellas elegirán un Diputado y dos Senadores. También serán mencionadas en la Disposición Transitoria Quinta CE, como ya veremos posteriormente en este trabajo.

La mención expresa de Ceuta y Melilla en la Constitución no obedece a una mera casualidad, sino que es consecuencia de una auténtica “batalla” legislativa durante los trabajos de redacción del texto constitucional. En un primer momento se intentó, sin éxito, que formasen parte de la Comunidad Andaluza. Así, en una reunión el 27 de agosto de 1977, celebrada en Torremolinos, donde se constituye la Asamblea de parlamentarios andaluces, se decidió finalmente no incluir a Ceuta y Melilla dentro del territorio de la futura Comunidad Autónoma de Andalucía.⁴ Fue el diputado de UCD por Melilla, Sr. García Margallo, en la fase final de las ponencias para la elaboración del texto constitucional, quien consiguió que se introdujese la Disposición Transitoria Quinta, incluyendo las Ciudades de Ceuta y Melilla en la Constitución. En el diario de sesiones del Congreso de los Diputados, en la sesión número 24, celebrada el martes 20 de junio de 1978, vemos las justificaciones que el diputado de UCD por Melilla dio para la Disposición Transitoria Quinta:

“A mi juicio, la Disposición Transitoria se justifica por dos tipos de razones... Las razones técnicas se basan en la equívoca redacción del actual artículo 140, que en su apartado c) establece que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional, autorizar o acordar en su caso un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. [...] La Disposición Transitoria pretende, desde un punto de vista técnico, que los Estatutos de Ceuta y Melilla no puedan ser abordados, no puedan ser otorgados unilateralmente por las Cortes sin contar con ambas poblaciones. [...] La política exterior en África, analizada hace muy poco tiempo en estas Cortes, ha incurrido, a mi juicio, en errores importantes que han sembrado de equívocos a los 160,000 habitantes de las poblaciones españolas de Ceuta y Melilla. [...] La Constitución, en el momento en que nos encontramos, constituye, a mi juicio, el momento más idóneo para devolver, la fe y la esperanza a los habitantes de estas ciudades españolas desde 1497, porque entendemos que el problema de Ceuta y Melilla no es un problema local, es un problema nacional al margen de teorías de partido, y al margen de teorías de partido estoy hablando, porque deben ser defendidas por todas las fuerzas nacionales.”⁵

⁴ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 38.

⁵ JOSE MANUEL GARCÍA-MARGALLO. Exdiputado de UCD por Melilla. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión 24 de 20 de junio de 1978. Pág. 3510.

Con la aprobación de esta enmienda, las ciudades de Ceuta y Melilla podían constituirse como Comunidades Autónomas mediante un proceso que debía ser regulado mediante Ley Orgánica, en los términos previstos en el artículo 144 CE, si así lo decidían sus respectivos Ayuntamientos, en virtud de un acuerdo que debía adoptarse por la mayoría absoluta de sus miembros previa autorización de las Cortes Generales.⁶ Tras rechazarse la idea inicial de que ambas ciudades formasen parte de la Comunidad Andaluza, la Constitución solo recogía la posibilidad de convertirlas en Comunidades Autónomas. Sin embargo, para cualquier inclusión en el ente superior, Comunidad Autónoma, era requisito indispensable la pertenencia a una Provincia, según lo previsto en el artículo 143.1 CE. En este caso concreto, Ceuta y Melilla no formaban parte de ninguna, por lo que fue necesario incluir el artículo 144.b CE, que permitiría que, por motivos de interés nacional, las Cortes Generales, aún sin contar con la iniciativa de las Corporaciones locales, Ayuntamientos de Ceuta o Melilla, pudiesen autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma, cuyo ámbito territorial fuera inferior al de la Provincia. En el diario de sesiones del Congreso de los Diputados, en la sesión número 21 del 15 de junio de 1978, podemos ver el debate sobre el artículo 140 del proyecto de Constitución, hoy artículo 144 CE. Vemos como la redacción de su apartado b, actualmente apartado c, iba destinado a solucionar el problema de Ceuta y Melilla, puesto que no estaban integradas en ninguna organización provincial:

“Por último, por lo que se refiere a la letra c), se introduce al lado de la palabra «acordar», «autorizar, en su caso» un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. Creemos que de esta manera se puede salir al paso de toda suerte de posibilidades con que nos podamos encontrar en el futuro, situaciones como las de Ceuta y Melilla, que no están integradas en la organización provincial, o eventualmente otros supuestos que están en la mente de todos y sobre los cuales la palabra «acordar» no sería la adecuada y que sí, en cambio, sería la pertinente la de «autorizar”. Creo que con esta redacción cubrimos todos los supuestos posibles y que ninguna parte del territorio español, o que pueda serlo, pueda estar fuera de este acceso a la Autonomía, que es lo que estamos ahora mismo regulando en el Título VIII.”⁷

Como vemos, no se hizo uso de la Disposición Transitoria Quinta puesto que, en aplicación del artículo 144.b CE, no fue necesaria la iniciativa de las Corporaciones locales.

En septiembre de 1978, la federación de Ceuta del PSOE elaboró un anteproyecto de Estatuto de Autonomía, quedando paralizado tras las elecciones de 1982, en las que el partido llegó al gobierno. El 26 de febrero de 1986 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales los proyectos de Estatuto de las Ciudades de Ceuta y Melilla⁸, en los que se emplea un modelo diferente al usado para el resto de Comunidades Autónomas. Llegó en

⁶ DIONISIO GARCÍA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el Ordenamiento Constitucional. Pág. 38.

⁷ EMILIO GASTÓN SANZ. Portavoz del Grupo Mixto (1977-1979). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión número 21 del 15 de junio de 1978.

⁸ Aprobación del Estatuto de la ciudad de Ceuta. Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyecto de Ley. Núm. 191-I. 26 de febrero de 1986.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/BOCG/A/A_191-I.PDF

Aprobación del Estatuto de la ciudad de Melilla. Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyecto de Ley. Núm. 192-I. 26 de febrero de 1986.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/BOCG/A/A_192-I.PDF

su tramitación hasta el Senado, con enmienda a la totalidad del entonces partido Alianza Popular, sin llegar a aprobarse definitivamente.⁹

En las siguientes legislaturas continúan las negociaciones para la aprobación de los Estatutos. El Grupo Popular, con el apoyo de los partidos locales de las dos ciudades, presentó una nueva Proposición de Ley Orgánica, publicada en el Boletín de las Cortes el 28 de mayo de 1991¹⁰, en la que pretendía que se otorgara a las Ciudades la configuración legal de Comunidad Autónoma, con capacidad legislativa y nombramiento por el Rey del Presidente¹¹ (como se verá en el análisis posterior de los Estatutos). Finalmente, fue rechazada por las Cortes el 29 de octubre de 1991¹².

El 13 de septiembre de 1994, el Consejo de Ministros presenta en las Cortes una iniciativa legislativa, consistente en un proyecto de Ley Orgánica para la aprobación de los Estatutos de Autonomía de ambas Ciudades. Este proyecto de Ley había sido aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 2 de septiembre y se publicaría en el BOCG¹³. Previamente se había obtenido la aprobación por la Mesa del Congreso y el dictamen de la Comisión Constitucional. Se presentaron 46 enmiendas parciales y varias a la totalidad. El Pleno del Congreso rechazó la enmienda a la totalidad número 8, que pretendía que la Ciudad de Ceuta se constituyese como Comunidad Autónoma¹⁴. Aquel debate se desarrolló conjuntamente con el del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla. Se aceptaron algunas enmiendas parciales. Entre ellas podemos destacar cuatro: la que pretendía el nombramiento por el Rey de los Presidentes; la que se mencionase expresamente el artículo 144.b CE en el Preámbulo de ambos Estatutos; la que incluía la expresión “dentro de indisoluble unidad” dentro del artículo 1 de los Estatutos; y la que preveía la posibilidad de que las asambleas pudieran ejercer la iniciativa legislativa.¹⁵ El proyecto fue aprobado por el Pleno del Congreso el 27 de diciembre de 1994, con 308 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones.¹⁶

Realizando una comparativa entre el proyecto de Estatuto de Melilla de 1986 con el proyecto finalmente aprobado en 1994 destacan las siguientes diferencias fundamentales:

- 1- Inicialmente, en el proyecto de Ley de 1986, se pretendió su aprobación como una Ley Ordinaria, siendo aprobado finalmente, en el proyecto de Ley de 1994, como una Ley Orgánica, tal y como sucede en el resto de Comunidades Autónomas.

⁹ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 41.

¹⁰ BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B: Proposiciones de Ley. Núm. 89-I, págs. 1-2. 28 de mayo de 1991.
http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B_089-01.PDF

¹¹ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 42.

¹² DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 41-42.
BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B Proposiciones de Ley. Núm. 89-2, pág. 3. 28 de mayo de 1991.
http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B_089-01.PDF

¹³ Congreso de los Diputados el 14 de noviembre, Serie A: Proyecto de Ley, núm. 88-I de 28 de mayo de 1994.

¹⁴ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, año 1994, núm. 115, Sesión Plenaria núm. 114, de 15 de diciembre de 1994.

¹⁵ Sinopsis del Estatuto de Ceuta <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=80>

Sinopsis del Estatuto de Melilla <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=81>

¹⁶ BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente, Núm. 119, de 27 de diciembre de 1994, pág. 6410.

2- El ámbito territorial sobre el que desplegaba sus efectos el Estatuto, en su articulado inicial del proyecto de Estatuto de 1986, se recogía expresamente el peñón de Alhucemas y las islas Chafarinas como territorio vinculado a Melilla y el islote Perejil vinculado a Ceuta respectivamente. En el proyecto definitivamente aprobado de 1994, desaparece la mención a ambos territorios, quizás como consecuencia de la protesta mediante nota verbal del Gobierno marroquí remitida en la fase de tramitación del anteproyecto¹⁷ donde se hacía referencia al “contencioso territorial subsistente entre los dos países respecto a los enclaves aún bajo ocupación española en la costa Norte marroquí” (véase anexo C)¹⁸.

3- El Presidente de la Asamblea, que a su vez ostenta el cargo de Alcalde, sería elegido por dicho órgano sin que tenga lugar un posterior nombramiento real según el proyecto de Ley de 1986, mientras que en el proyecto definitivo de 1994, la elección sigue correspondiendo a la Asamblea pero el nombramiento lo realiza el Rey, al igual que ocurre en el resto de Comunidades Autónomas.

En la posterior tramitación en el Senado no llega a presentarse ninguna enmienda, efectuándose la votación el 22 de febrero de 1995, obteniendo 225 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones.¹⁹ Finalmente, la Ciudad de Ceuta vio aprobado su Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo. El Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla fue aprobado por Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo. Habían transcurrido diecisiete años desde la aprobación de la Constitución.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, cabe destacar que se reconoce expresamente, en el primer artículo de ambos Estatutos, que las dos Ciudades forman parte integrante de la Nación española, que es definida como una unidad indisoluble, constituyendo su ámbito territorial la superficie delimitada por los actuales términos municipales. Por lo tanto, a pesar de que en la Constitución de 1978 no existe un reconocimiento expreso sobre el ordenamiento territorial de estas dos Ciudades, sí se realiza en los Estatutos de ambas, dejándose clara la soberanía del Reino de España sobre estos territorios.

Pese a todo, estos Estatutos pueden considerarse como incompletos y así lo entendieron una gran parte de los ciudadanos de ambas Ciudades, que pretendían la configuración legal de Comunidad Autónoma, frente a la finalmente aprobada de Ciudad Autónoma, que estaba más en consonancia con lo previsto por la Constitución en su Disposición Transitoria Quinta CE. Esta oposición se materializó en un movimiento ciudadano con diversas manifestaciones, celebradas incluso en Madrid, así como una huelga general en Ceuta²⁰.

¹⁷ ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEL. Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez, Alhucemas: tomar la iniciativa. Pág. 6.

ANTONIO REMIRO BROTONS. La cuestión norteafricana: españolidad y marroquinidad de Ceuta y Melilla. Pág. 94.

¹⁸ JULIO D. GONZÁLEZ CAMPOS. Las pretensiones de Marruecos sobre los territorios españoles en el Norte de África (19956-2002) (DT) DT N° 15/2004- 16/04/2004. Real Instituto Elcano.

¹⁹ BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente, Núm. 67, de 22 de febrero de 1995, pág. 3457.

²⁰ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 42-43.

En la hemeroteca del periódico ABC vemos la siguiente noticia: “Ceuta se paralizó para exigir su Estatuto de Autonomía”. 13 de mayo de 1992. Publicación: Periódico ABC

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1992/05/13/006.htm>

La trascendencia de que no se aprobase un Estatuto de Comunidad Autónoma se puso de manifiesto con la aprobación de la Ley 55/1999 de 29 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social. En esta norma, se reducían las competencias de estas Ciudades por el mero hecho de no ser consideradas Comunidades Autónomas, lo que motivó la interposición por sus Consejos de Gobierno de sendos recursos de inconstitucionalidad (uno para Ceuta y otro para Melilla) ante el Tribunal Constitucional²¹. Las dos Ciudades sostenían que, a pesar de que titulasen como Ciudades Autónomas, la naturaleza jurídica de su Estatuto era de Comunidad Autónoma estando legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad. A su vez, se quejaban de la limitación de competencias en materia urbanística, competencias que se otorgaban al resto del territorio español por el hecho de ser Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional no los admitió a trámite, por lo que no se pronunció sobre el fondo de la cuestión. No dictó Sentencia, pronunció un Auto de inadmisión basándose en un incumplimiento formal, como es la falta de legitimación para interponer dichos recursos en virtud del artículo 162.1 a CE:

“Dado, pues, que la Ciudad de Melilla no constituye una Comunidad Autónoma, procede apreciar, en virtud de lo dispuesto en los arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC, la falta de legitimación de su Consejo de Gobierno para promover el presente recurso de inconstitucionalidad. [...] Por todo lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda no admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Ciudad de Melilla contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Madrid, a veinticinco de julio de dos mil.”

Solo están legitimados los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Tal y como se ha mencionado, no se tratan de Comunidades Autónomas, sino de Ciudades Autónomas, por lo que aun siendo órganos colegiados ejecutivos no cumplen el presupuesto de serlo de una Comunidad. Se incide en la especial vinculación de estas Ciudades entre sí y con la Comunidad Autónoma más inmediata, que es la de Andalucía, según se pone de manifiesto en la Disposición Adicional Quinta de los Estatutos²². Igualmente, el Estatuto de Autonomía para Andalucía prevé en su artículo 228 que esta Comunidad Autónoma mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla.²³

En cualquier caso, los Estatutos ayudan a la delimitación del territorio de soberanía nacional en esta zona del norte de África por la Constitución. “Estos Estatutos son mejor que lo que había hasta ahora”.²⁴ Los Estatutos no han sufrido ninguna modificación desde su aprobación.

²¹ AUTO 201/2000, de 25 de julio de 2000/ AUTO 202/2000, de 25 de julio de 2000 del Pleno del Tribunal Constitucional de España.

²² Estatuto de Autonomía de Ceuta.- Disposición Adicional Quinta.

La ciudad de Ceuta podrá establecer con la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la ciudad de Melilla relaciones de especial colaboración.

²³ Disposición Adicional Primera. Estatuto de Andalucía. Titulada Territorios Históricos. Prevé que los territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma podrán integrarse en el ámbito territorial de esa Comunidad, previa resolución por las Cortes Generales y acuerdo de las partes interesadas, sin que sea necesario reformar el Estatuto. Para ello, será condición previa y necesaria que estos territorios hayan vuelto a la soberanía española.

El legislador autonómico se refiere, sin nombrarlo, a Gibraltar al redactar esta disposición.

²⁴ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta Y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 43.

3- Estatutos de Ceuta y Melilla

En el siguiente punto procederemos a realizar una comparación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla con un modelo de Estatuto de una Comunidad Autónoma, el de Castilla la Mancha²⁵. La elección del dicho Estatuto se debe a diferentes razones, siendo la más relevante la de no ser considerada una “Comunidad histórica”, como sucede en el caso de País Vasco, Galicia y Cataluña, cuya singularidad para la tramitación de sus Estatutos fue contemplada por la propia Constitución, siendo denominadas comunidades “de vía rápida”, a las que posteriormente se añadiría la Comunidad de Andalucía²⁶. Además, Castilla la Mancha carece de derechos forales históricos propios, y que, por tanto, se deben tener en cuenta según el artículo 149 CE, que limitan las competencias exclusivas del Estado, por ejemplo en materia de legislación civil, artículo 149.1.8 CE, como sería el caso de Navarra, País Vasco, Cataluña y Baleares.

Llevaremos a cabo el análisis centrándonos en las diferencias fundamentales como son, los órganos de Gobierno, la capacidad normativa y en conexión con ella la competencia material asumida por los Estatutos comparados, así como en la organización de la Administración de Justicia dentro de ese ámbito territorial específico. A diferencia del Estatuto de Castilla-La Mancha (EAC-LM), los Estatutos de Ceuta y Melilla (ECyM) presentan un Preámbulo. En dicho punto, se dice que los ECyM se redactan con lo previsto al artículo 144.b CE, por lo tanto, no se fundamentan en la Disposición Transitoria Quinta CE, la cual hubiera permitido constituir a ambas ciudades como auténticas Comunidades Autónomas²⁷. Por ello, cuando nos refiramos a estas dos ciudades lo haremos como Ciudades Autónomas y no como Comunidades Autónomas, distinción que matiza el Tribunal Constitucional en su AUTO 201/2000 y 202/2000, diferenciando la naturaleza jurídica de una Comunidad Autónoma frente a la de una Ciudad Autónoma. Ceuta y Melilla no podían alcanzar el rango de Comunidad Autónoma por aplicación literal del artículo 143.1 CE, por cuanto no tenía la condición administrativa de Provincia.²⁸ Atendiendo a la aplicación del artículo 144 CE, en cualquiera de las tres formas previstas de aplicación requiere que se dé un presupuesto inicial, que no es otro que la existencia de “motivos de interés nacional”, a pesar de ello, en dicho Preámbulo no se menciona cuál es el interés nacional que justifica el seguir esta vía y no la de la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución Española de 1978.²⁹

²⁵ A los efectos de referenciar los ordinales de los artículos comparados, se ha seguido la numeración de artículos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

²⁶ El término de Comunidades de vía rápida es aceptado comúnmente en círculos docentes para referirse a las comunidades de País Vasco, Cataluña y Galicia, comunidades históricas, que accedieron a sus Estatutos de Comunidad autónoma en virtud de las disposiciones adiciones primera y transitoria segunda de la Constitución y a la Comunidad Andaluza que lo hizo en virtud del artículo 151.1 de la Constitución. Lo que les permitió alcanzar mayores competencias del artículo 149 CE en menor plazo de tiempo que el resto de Comunidades, no cumpliendo los plazos del artículo 148.2 CE. Como soporte de lo anterior:

VICENTE GARRIDO MAYOL, Profesor Titular Universidad de Valencia. Sinopsis del Artículo 151.

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>

El término de comunidades autónomas de vía rápida y vía lenta es un término aceptado por la doctrina.

²⁷ Fundamento Jurídico 4º del AUTO 201/2000 Del Pleno del Tribunal Constitucional.

²⁸ JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO. Profesor Universidad Complutense. Sinopsis artículo 143, 144 www.congreso.es

²⁹ Los Tribunales españoles utilizan, en determinadas ocasiones, los preámbulos de las Leyes para la interpretación sistemática de sus artículos. Su importancia está reconocida por la propia Constitución, que también presenta Preámbulo.

La pregunta ahora es clara: ¿Podrían las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla constituirse como Comunidades Autónomas? Con un análisis de la Constitución podemos concluir que dichas Ciudades Autónomas podrían hacerlo si se redactase un nuevo Estatuto que tuviese como soporte constitucional la Disposición Transitoria Quinta CE, o el artículo 144.a CE. Por el contrario, no podrían constituirse en Comunidades Autónomas por la mera reforma del Estatuto vigente, por cuanto el artículo 41 del ECyM prevé la reforma del actualmente vigente y no permite la transformación en un Estatuto de Comunidad Autónoma.

La naturaleza jurídica de los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla puede considerarse asimilable a la de una Autonomía Local, al frente de la cual existen instituciones equiparables a la de los Ayuntamientos³⁰. Son, por tanto, Autonomías Locales que gozan de un régimen estatutario especial, la gestión de sus intereses y su forma de Gobierno comparten los rasgos comunes de las corporaciones locales, pero gozando de determinadas peculiaridades y competencias que elevan a esos territorios por encima del grado de las facultades normativas atribuidas a las Autonomías Locales del régimen común, los Municipios. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 240/2006 del 20 de julio ante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Ciudad de Ceuta, afirmó que la autonomía de estas Ciudades es distinta de la que goza el resto de las Comunidades Autónomas, y también es distinta de la autonomía que disponen los Municipios que se rigen por la Legislación Estatal. Todo esto se desprende del fundamento jurídico 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, del 20 de julio:

“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).”

Aunque el Tribunal Constitucional termina desestimando la pretensión de la Ciudad, le reconoce que está legitimada para defender las competencias atribuidas por su Estatuto de Autonomía mediante un conflicto en defensa de la Autonomía Local al tratarse de un régimen especial de Autonomía Local³¹, opinión que también sostienen las autoridades marroquíes.³²

Organización institucional.-

³⁰ ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO. La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales. Página 130, Pág. 134.

³¹ CARLOS ROLÍN RODRIGUEZ. Sinopsis del Estatuto de Melilla.
<http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=81>

³² El Primer Ministro marroquí Filali se pronunció tras la aprobación de los Estatutos en el sentido de que no eran auténticos Estatutos de Autonomía, sino meras cartas municipales.
DIONISIO GARCÍA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el Ordenamiento Constitucional. Pág. 44.

El EAC-LM dice expresamente que es un Estatuto que configura una Comunidad Autónoma, así, en su Título Primero se denomina “De las instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”. Por el contrario el Título I de los ECyM se intitula “de la organización institucional³³ de la ciudad de Ceuta/Melilla”. La siguiente diferencia que encontramos, además de la denominación de su Título Primero, radica en el cargo y el nombramiento de sus respectivos Presidentes. Por un lado, los Presidentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, son a su vez Presidentes de la Asamblea (cuyos miembros tienen a su vez la condición de Concejales, artículo 7.2 ECyM), del Consejo de Gobierno, artículo 14.1 ECyM, siendo también Alcaldes de la Ciudad, artículo 15 ECyM. Por el contrario, en el EAC-LM, la Presidencia de la Junta, artículo 14 EAC-LM, y la Presidencia de las Cortes, artículo 11 EAC-LM, son ocupados por personas distintas, al igual que los Diputados no ostentan simultáneamente la condición de concejales en sus circunscripciones electorales.

El mecanismo de elección de Presidente también presenta algunas diferencias. En todos los casos solo podrá ser elegido un miembro de las Asambleas o Cortes, en las Ciudades la elección será necesariamente por mayoría absoluta de entre los que encabezan las distintas listas electorales y, en su defecto, el que encabece la lista más votada, artículo 15 ECyM. En Castilla-La Mancha, el candidato a Presidente será propuesto por el Presidente de las Cortes previa consulta a los partidos que integran dichas Cortes, no necesariamente tiene que ser cabeza de las lista que concurrieron a las elecciones autonómicas correspondientes. Se produce un juego sucesivo de mayoría absoluta y posteriores mayorías simples, una vez transcurridos dos meses desde la primera propuesta sin que se haya obtenido ninguna de las mayorías previstas, será Presidente el candidato de la lista que tenga mayor número de escaños, artículo 14 EAC-LM. A pesar de esta diferencia, en ambos casos el nombramiento del Presidente, elegido por las Asambleas o las Cortes, lo hace el Rey, artículo 14.2 EAC-LM y artículo 15 ECyM. Este nombramiento por el Rey no estaba previsto en los primeros anteproyectos de los ECyM, reivindicación que al final pudo conseguirse introducir en la Ley Orgánica finalmente aprobada.³⁴

La Administración de Justicia.-

La organización de Poder Judicial, el tercero de los poderes de un Estado moderno desde Montesquieu, se configura en el Título VI de la Constitución. Este establece el principio de unidad jurisdiccional, artículo 117.5 CE y 152.1³⁵ CE, como base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, con excepción de la jurisdicción castrense y la de la Unión Europea. A pesar de ello, los distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas contienen un Título dedicado a la Administración de Justicia, donde se recoge la configuración del Tribunal Superior de Justicia y se enumeran, de forma genérica, algunas de sus competencias, reconociéndose,

³³ La diferencia entre instituciones y organización institucional es análoga a la que existe entre Ley y Ordenamiento Jurídico.

³⁴ El artículo 18.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece expresamente que el candidato a Presidente al que haya otorgado su confianza la Asamblea, por las mayorías previstas, será nombrado por el Rey Presidente de la Comunidad de Madrid.

³⁵ Artículo 152.1. Este artículo establece que los Estatutos de Comunidades Autónomas (no es el caso de Ceuta y Melilla) podrán (no deberán) establecer los supuestos y las formas de participación de aquellas (las Comunidades Autónomas) en las demarcaciones Judiciales de su ámbito territorial. Todo ello dentro de lo previsto de la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás legislación concordante, manteniéndose la unidad e independencia de éste. Por ejemplo, Ley de Demarcación y de Planta.

como no podía ser de otra manera, su subordinación a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ, en virtud del principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial. No ocurre así con los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla ya que no presentan ningún Título dedicado a la Administración de Justicia.

En la Disposición Adicional Sexta ECyM se establece que, mediante la correspondiente normativa estatal (Ley 38/1988 de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial), se adecuará la Planta judicial a las necesidades de cada una de las Ciudades. Por ello, Ceuta y Melilla no presentan una organización judicial propia, Ceuta está integrada dentro de la organización judicial de la Provincia de Cádiz y Melilla dentro de la organización judicial de la Provincia de Málaga.³⁶

En el trámite en Cortes del texto de ambos Estatutos, diversas fuerzas políticas pretendieron que se recogiese la existencia de Tribunales Superiores de Justicia³⁷, tal y como sucede en el resto de Comunidades Autónomas, pretensión que finalmente no fue introducida en las Leyes Orgánicas aprobadas.

Competencia Material.-

Es en la configuración legal que hacen de las competencias materiales³⁸ sobre las que se podrá actuar en materia normativa, donde radica la auténtica y gran diferencia entre los Estatutos de estas Ciudades y los Estatutos del resto de las Comunidades Autónomas. Y es esta falta de competencia material y de capacidad normativa lo que podría sostener la tesis de que estos Estatutos de ambas Ciudades no son auténticos Estatutos de Autonomía.

La Constitución distingue entre las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, artículo 148 CE, (materias sobre las que podrán legislar y ejecutar lo legislado de manera exclusiva, de manera que queden vedadas para el legislador estatal) y materias sobre las que la competencia recae exclusivamente en el Estado y por tanto vetada al legislado autonómico, artículo 149.1 CE³⁹. El trasvase de competencias materiales del 149 al 148 se opera según las previsiones del artículo 148.2 CE.⁴⁰ Al mismo tiempo, existen otras materias que podríamos definir como de competencia concurrente⁴¹, artículo 149.3 CE.

³⁶ Consejo General del Poder Judicial. Situación de la Demarcación y la Planta Judicial. 1 de enero de 2015. Servicio Central de Secretaría General. Documentación. JOSE MANUEL CAÑEDO. Obtenido en www.poderjudicial.es.

Artículos 2.5 y 3.3 de la Ley 38/1998, de 28 de diciembre. El primero de ellos Establece que a efectos de demarcación judicial, las Ciudades de Ceuta y Melilla quedan integradas en la circunscripción territorial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. El artículo 3.3 afirma que la Ciudad de Ceuta se integra en la Audiencia provincial de Cádiz.

³⁷ DIONISIO GARCÍA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el Ordenamiento Constitucional. Pág. 42.

³⁸ Competencia Material es el ámbito material en el que cabe desarrollar una determinada potestad normativa (legislar). Salvo la Constitución, que por definición puede regular cualquier aspecto de la vida social en nuestro Sistema, todas las demás normas o actos tienen asignado un ámbito material sobre el que desplegar sus efectos. Por ejemplo, una Ley del Estado no podrá regular cuestiones atribuidas a las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 148 CE siempre y cuando dichas competencias hayan sido asumidas por sus respectivos Estatutos. De igual manera, un Decreto Ley tiene prohibido regular las materias a las que se refiere el artículo 86.1 de la CE.

LUIS PRIETO SANCHÍS. Teoría del Derecho. Págs. 163-164.

³⁹ Constitución Española 1978.

⁴⁰ Un ejemplo sería la gestión tributaria de determinados impuestos, como por ejemplo el de patrimonio y el de sucesiones.

⁴¹ Competencia concurrente es aquella competencia que no está atribuida como exclusiva al Estado por el artículo 149 ni tampoco está atribuida a las Comunidades Autónomas en el artículo 148 o aun pudiendo ser asumida por la Comunidad Autónoma no ha sido asumida en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Sobre esa competencia podrán, por tanto,

Las Comunidades Autónomas han asumido, vía Estatuto, competencia legislativa y ejecutiva plena dentro de su ámbito material competencial. En otras palabras, han legislado de manera exclusiva y excluyente sobre esas materias. Por ejemplo, la Comunidad de Castilla-la Mancha ha asumido competencias exclusivas sobre un amplio número de materias artículo 31 EAC-LM⁴². Ha asumido competencias de desarrollo legislativo, al dictar Reglamentos que desarrollen Leyes básicas estatales previas, sobre otro elevado número de materias artículo 32 EAC-LM⁴³. Igualmente ha asumido la función ejecutiva en otro gran número de materias artículo 33 EAC-LM⁴⁴. En estas materias no dispone de habilitación legislativa ni reglamentaria de desarrollo. Igualmente en virtud de artículo 34 EAC-LM tiene competencia de ejecución de tratados internacionales dentro de su ámbito competencia territorial y material, pensemos en la Política Agrícola Común (PAC).

Esto no ocurre con los Estatutos de Ceuta y Melilla. Sus competencias materiales se desarrollan en el Título II “Competencias de la ciudad de Ceuta/Melilla”. El artículo 21.1 ECyM define su marco competencial material. Sin embargo, las facultades para el desarrollo de estas competencia se delimitan drásticamente en el 21.2 ECyM, solo tiene facultades de administración, inspección y sanción y habilitación reglamentaria limitada por los términos que establezca la legislación general del Estado. En otras palabras, se veda a estas Ciudades la posibilidad de legislar, siquiera de manera compartida, sobre unas materias que a otras Administraciones Autonómicas se les ha concedido competencias legislativas de manera plena, exclusiva y excluyente. Los ciudadanos de Ceuta y Melilla no podrán legislar sobre materias sobre las que sí podrán legislar los ciudadanos de resto de la Nación. El artículo 22 ECyM, determina en qué materias podrán las Ciudades ejecutar la legislación del Estado, pero solo con facultades de administración, inspección, sanción y reglamentaria en cuanto a la organización de los servicios necesarios para esa Administración, debiendo entenderse que no alcanza para el desarrollo reglamentario de esa legislación estatal, lo que sí sucede en el resto de Estatutos Autonómicos. En el artículo 13 ECyM, se le reconoce a las respectivas Asambleas la iniciativa legislativa, bien por solicitud al Gobierno de la Nación de que adopte un determinado proyecto de Ley o bien por la posibilidad de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley. Iniciativa legislativa que también tiene reconocida la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha artículo 36 EAC-LM. El artículo 26 ECyM, permite que las Asambleas propongan al Gobierno Central la modificación de las Leyes para adaptarlas a las peculiaridades de las Ciudades.

De lo analizado anteriormente deducimos que, sin capacidad legislativa, difícilmente podemos hablar de Autonomía en el sentido que configura la Constitución para las Comunidades que se han formado como desarrollo del texto constitucional. Estamos ante una Autonomía a un nivel propio de un Ayuntamiento o una Diputación, una Autonomía Municipal, como se deduce del artículo 25 ECyM. Esta diferencia en la competencia material, podría

legislar indistintamente el Estado y la Comunidad Autónoma. No obstante, en caso de producirse una antinomia legal, el Derecho Estatal prevalecerá sobre el Derecho Autonómico.

Artículo 149.3 Constitución Española 1978.

⁴² Por ejemplo, Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.

⁴³ Por ejemplo, Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

⁴⁴ Por ejemplo, Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

provocar que los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla no sean concebidos como verdaderos Estatutos de Autonomía.

Según hemos visto, Ceuta y Melilla, no pueden dictar leyes en las materias del artículo 148 CE ni del artículo 149 CE, solo tienen potestad reglamentaria. En todas esas materias, que son las de los artículos 21 y 22 de sus estatutos, la legislación que se aplica es la que procede de las Cortes Generales, según lo dispuesto en los puntos 21.2 y 22.2 de dichos artículos. Por lo tanto, la Ley aplicada en las ciudades de Ceuta y Melilla siempre será la Ley Estatal, dictada por los reglamentos que, según en qué casos, podrán ser establecidos por los Gobiernos Autónomos de cada Ciudad, pero nunca modificando lo establecido en la Ley Estatal. De esta manera, la legislación cuya competencia recae exclusivamente en el Estado, es decir, la recogida en el artículo 149 CE, será de aplicación en todo el territorio Nacional, donde se incluyen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Para poder entender esta afirmación pondremos el ejemplo de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional⁴⁵. Esta Ley es de aplicación en todo el Territorio Nacional, regulando la defensa nacional y estableciendo las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución. Es de aplicación clara en las ciudades de Ceuta y Melilla, viéndose claramente como en la orgánica del Ejército de Tierra se establecen diferentes unidades cuyos acuartelamientos residen en estas dos ciudades. Otro ejemplo muy claro sería la aplicación de la Ley de Metrología⁴⁶ cuyo objetivo será el establecimiento y la aplicación del Sistema Legal de Unidades de Medida, así como los principios generales y régimen jurídico de la actividad metrológica en España, siendo la misma en cualquier punto del Territorio Nacional.

En definitiva, el análisis de la aplicación de la Ley Estatal en todo el Territorio Nacional, incluyendo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, es una prueba más de que forman parte plena de la Nación española, presentando las mismas condiciones que cualquier territorio de España en este aspecto a pesar de las particularidades presentes en sus Estatutos de Autonomía.

4- La Unión Europea y la soberanía española sobre Ceuta y Melilla

En el siguiente apartado nos disponemos a estudiar la manera en la que la Unión Europea reconoce la soberanía española sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. A pesar de que los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades afirman, de una forma clara e inequívoca, su pertenencia a la Nación española, es interesante estudiar el reconocimiento internacional de esta soberanía. Por ello, analizaremos dicho reconocimiento desde el punto de vista de la Unión Europea, estudiando los fondos económicos invertidos en dichos territorios, su política comercial y defensiva.

Con el ingreso del Reino de España en la Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea, el antes conocido como derecho comunitario y ahora derecho europeo es de aplicación, bien directa en el caso de

⁴⁵ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005.

⁴⁶ Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología. BOE núm. 309, de 23 de diciembre de 2014.

Reglamentos o mediante trasposición en el caso de las Directivas, expresamente en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Esta aplicación está prevista en el Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas⁴⁷, tanto en el artículo 25⁴⁸ que establece que tanto los Tratados como los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas se aplicarán en Ceuta y Melilla como en el artículo 155⁴⁹ y en el Protocolo nº 2⁵⁰ de dicha Acta de Adhesión. Sin embargo, se establecen determinadas cautelas al respecto. Señalar por ejemplo que el territorio aduanero de la Comunidad no comprenderá las Islas Canarias ni Ceuta y Melilla.⁵¹ Por tanto, el régimen comercial que se aplica es el mismo que en relación con los intercambios exteriores, imposibilitando la eliminación de los controles en las fronteras que se efectúan tanto en mercancías como en personas con el objeto de verificar el cumplimiento de las formalidades aduaneras.⁵²

Los demás territorios del Norte de África, las islas y los peñones, no son mencionados expresamente en el Acta de Adhesión. No obstante se entiende que forman parte del territorio de la UE, en cuanto son territorios del Reino de España, por lo que debemos entender que todos ellos quedarían dentro de la cobertura jurídica del Derecho Comunitario.

El especial régimen aduanero de las ciudades de Ceuta y Melilla, preexistente a la entrada en la entonces denominada CEE, ahora UE, consistía en la consideración de estas ciudades como territorios aduaneros exentos,

⁴⁷ Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas
Artículo 1

I. El Reino de España y la República Portuguesa se convierten en miembros de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y partes en los Tratados constitutivos de dichas Comunidades, tal como han sido modificados o completados.

⁴⁸ Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas
Artículo 25

1. Tanto los Tratados como los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas se aplicarán en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla salvo las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3
Y en las demás disposiciones de la presente Acta,

2. Las condiciones en que se aplicarán las disposiciones de los Tratados CEE y CECA sobre la libre circulación de mercancías así como los actos de las instituciones de la Comunidad relativos a la legislación aduanera y a la política comercial en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla, se definen en el Protocolo nº 2.

3. Sin perjuicio de las disposiciones específicas del artículo 155 los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas relativos a la política agrícola común y a la política común de la pesca no se aplicarán en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla.

⁴⁹ Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas
Artículo 155

1. Salvo lo dispuesto en el apartado 2 y sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo nº 2, la política común de pesca no será aplicable a las Islas Canarias ni a Ceuta y Melilla.

⁵⁰ Protocolo nº 2 Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla. Diario oficial de las Comunidades Europeas. L 302. Edición especial (1) de 15 de noviembre de 1985. Pág. 400 a 410.
Artículo 1

I. Los productos originarios de las Islas Canarias o de Ceuta y Melilla así como los productos procedentes de terceros países importados en las Islas Canarias o en Ceuta y Melilla en el marco de los regímenes que allí les son de aplicación, no serán considerados, en el momento de su puesta en libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad. como mercancías que reúnen las condiciones de los artículos 9 y 10 del Tratado CEE ni como mercancías en libre práctica con arreglo al Tratado CECA.

2. El territorio aduanero de la Comunidad no comprenderá las Islas Canarias ni Ceuta y Melilla.

⁵¹ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 46.

⁵² JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ. El Tratado de Ámsterdam y el libre cruce de fronteras en la Unión Europea: perspectivas de realización del espacio de libertad, de seguridad de justicia. Pág. 64-65.

soportando, de este modo, una menor carga fiscal del resto del territorio nacional.⁵³ Fue pretensión de las ciudades de Ceuta y Melilla, puesta de manifiesto por su respectivas cámaras de comercio, que estos territorios fueran excluidos de la aplicación de la normativa comunitaria relativa a la unión aduanera la política comercial, la política agraria y la política fiscal, siendo de aplicación el resto de políticas comunitarias. Por tanto estarían sometida a la libre circulación de trabajadores, capitales y derechos de establecimiento de libre prestación de servicios.⁵⁴

Como parte del proceso de ingreso en la Comunidad Europea, España se adhirió al acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985⁵⁵, acuerdo que perseguía la supresión gradual de los controles de personas en las fronteras comunes de la Unión Europea. Fue ratificado el 25 de junio de 1991 según convenio de aplicación del acuerdo Schengen.⁵⁶ El espacio Schengen, que no coincide exactamente con el espacio de la Unión Europea, pretende la existencia, dentro de los territorios que han suscrito estos acuerdos, de un régimen interior de libre circulación de personas y bienes sin controles aduaneros. De esta forma, los controles se efectuarán en las fronteras exteriores de dicho espacio.⁵⁷ Sin embargo, en el punto III del acta de adhesión, las partes contratantes toman nota de la declaración que realiza el Reino de España con respecto a las Ciudades de Ceuta y Melilla. Se manifiesta expresamente que España seguirá practicando los controles que hasta ese momento se venían realizando para las mercancías y viajeros (personas) procedentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla antes de entrar en territorio aduanero de la CEE.⁵⁸ De lo anterior, y dado el régimen aduanero previsto en Protocolo número 2 del Acta de Adhesión a la Comunidad Europea se seguirán efectuando controles de fronteras, tanto en mercancías como en viajeros, procedentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla antes de su entrada en territorio continental europeo.⁵⁹ Los ciudadanos de estas dos Ciudades Autónomas no podrán beneficiarse de la completa eliminación de los controles de frontera previstos por Schengen.

En el punto III-1.e, se dice que España seguirá controlando⁶⁰ el cumplimiento de las condiciones que permitieron a los pasajeros atravesar la frontera de Ceuta y Melilla y por tanto ya se encuentran en territorio nacional y de la UE, y que se dirijan a otros territorios bien sean nacionales o de la UE distintos de donde entraron inicialmente. Y ello lo hace en aplicación de su legislación nacional o interna.

Por lo anterior, que la UE se constituya como garante de la soberanía española sobre Ceuta y Melilla. Tanto porque reconoce formalmente que ambas Ciudades son españolas como porque aporta fondos europeos,

⁵³ ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ. Canarias, Ceuta y Melilla ante CEE. Pág. 203.

⁵⁴ ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ. Canarias, Ceuta y Melilla ante CEE. Pág. 206.

⁵⁵ BOE 181 de 30 de julio de 1991. Pág. 25180 a 25111.

⁵⁶ BOE 81 de 5 de abril de 1994. Pág. 10390 a 10422.

⁵⁷ Artículo 2 del Convenio de aplicación del acuerdo Schengen. Boletín Oficial del Estado Núm. 81, de 5 de abril de 1994, Págs. 10391.

⁵⁸ Acta final del acuerdo de adhesión. Punto III-1a. Boletín Oficial del Estado, Núm. 81, de 5 de abril de 1994. Pág. 10391.

⁵⁹ JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ. El Tratado de Ámsterdam y el libre cruce de fronteras en la Unión Europea: perspectivas de realización del espacio de libertad, de seguridad de justicia. Pág. 165.

⁶⁰ Se realizarán controles documentales, de identidad, de equipaje y de mercancías.

principalmente FEDER⁶¹- FEOGA⁶² y Fondo Social Europeo (FSE), estando incluidas en el objetivo número 1 previsto para las regiones menos desarrolladas por dichos fondos. De esta manera su desarrollo económico y político actual y futuro, queda condicionado por la aplicación de dichos fondos.⁶³ A continuación se presenta una tabla en la que se recogen los fondos que viene invirtiendo la UE en ambas Ciudades Autónomas:

PERIODO	CEUTA			MELILLA		
	FEDER	FSE	TOTAL	FEDER	FSE	TOTAL
1994-1999	67.655.933	8.384.119	76.040.052	78.654.454	7.530.816	86.185.270
2007-2013	45.522.272	10.249.664	55.522.272	43.788.494	7.193.432	50.981.926
2014-2020	37.868.911	10.321.885	48.190.796	48.914.687	7.504.194	56.418.881

LAS CANTIDADES SE PRESENTAN EN EUROS.

Para la Ciudad de Melilla durante el periodo 2014-2020, estos fondos pretenden un uso más eficiente y respetuoso de los recursos naturales, una movilidad más sostenible y mayor eficiencia energética favoreciendo el uso de energías renovables en edificios públicos. Todo esto sumado a mejoras medioambientales y conservación de la biodiversidad. Promoverán la inclusión social y en temas de educación se desarrollarán infraestructuras para la juventud y para la educación primaria y secundaria. En el caso de Ceuta se incide en la inclusión social y la educación pero con actuaciones que busquen la regeneración física, económica y social de zonas urbanas desfavorecidas. Se buscarán mejoras medioambientales y de eficiencia energética. Parte de estos fondos pretenden ser destinados a actuaciones para resolver el tráfico fronterizo, en aduanas y carreteras de acceso con el objetivo de agilizar el tráfico comercial y turístico. Buscan también la competitividad de las pymes locales.

Como podemos ver, la cantidad de fondos invertidos por la Unión Europea en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla da a entender que Europa no solo reconoce la soberanía española sobre estos territorios, sino que considera su desarrollo económico y social como importante, lo que se traduce en una serie de inversiones realizadas desde el año 1994 que continuarán, por el momento, hasta 2020.

Esta postura queda reforzada con la política exterior y defensiva recogida en el Capítulo 2 de Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE). Sin embargo, es en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht donde la política exterior y defensiva europea recibe el nombre de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), siendo definidos sus rasgos esenciales en los tratados de Amberes (1997) y Niza 2000. En 2007, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se introduce el artículo 42.⁶⁴ TUE, antiguo artículo 17 TUE, donde se contempla la cláusula

⁶¹ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es un instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión.

⁶² Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.) es el fondo con el que se asegura la financiación de la política agrícola común.

⁶³ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Págs. 46-47.

⁶⁴ Art 42 TUE, Tratado Unión Europea.

7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayudar y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

de defensa mutua aplicable a todos los territorios de la UE, en conexión con el artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas, y que viene a reforzar al mismo tiempo la posición desde el punto de vista de la defensa, prevista en el Tratado del Atlántico Norte⁶⁵. Debemos recordar que no todos los actuales miembros de la UE forman parte de la OTAN, estos países son: Dinamarca, Irlanda, Austria, Suecia y Finlandia.

Las materias sobre las que es competente la UE en su PESC, aparece recogida en el artículo 24 TUE, donde, de forma un tanto genérica, se dice que abarca todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluyendo la definición progresiva de una política común de defensa que puede llevar, si así lo deciden los Estados miembros, a una defensa común. Será el Consejo Europeo la institución que, por unanimidad, decidirá los objetivos de la defensa común, artículo 42.2 TUE. La UE tendrá, según esto, una capacidad operativa, basada en los medios civiles y militares que los Estados miembros ponen a su disposición, para realizar misiones fuera del espacio territorial UE, siempre que esas misiones tengan como objetivos mantener la paz, prevenir conflictos, garantizar y fortalecer la seguridad internacional, con base en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 42.1.

En lo referente a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, podemos afirmar que la soberanía española referente a las Ciudades de Ceuta y Melilla también estará garantizada desde el punto de vista de la defensa, ya que, al ser reconocidos por la UE como territorios españoles, estarán incluidos en la política de defensa común, fortaleciendo, de este modo, la seguridad e integridad de estas dos Ciudades Autónomas. Debemos tener en cuenta que la PCSD de la UE, según el artículo 43.2 TUE en su segundo párrafo, no afectará a la política de seguridad de los Estado miembros que sean parte de la OTAN, que consideran que su defensa común se realiza dentro del marco común de la Organización del Tratado del Atlántico Norte siendo compatible con la PCSD.

Si analizamos más detenidamente el Tratado del Atlántico Norte, en su artículo 5⁶⁶ establece que un ataque armado contra una o más de las partes contratantes, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas. El ámbito territorial en el que debe producirse este ataque, para que proceda la defensa colectiva por aplicación del artículo anterior, se define en el artículo 6⁶⁷. Atendiendo

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

⁶⁵ España entró a formar parte como estado miembro del Tratado del Atlántico Norte , en el año 1982 , tras un polémico referéndum convocado por el primer gobierno de Felipe González, donde hizo fortuna el eslogan “ OTAN de entrada, NO”.

⁶⁶ Tratado Atlántico Norte.

Artículo 5

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

⁶⁷ Tratado Atlántico Norte.

a lo anterior, Ceuta y Melilla no estarían cubiertas por el artículo 5 por ser territorio continental africano y por tanto no formaría parte de la Alianza. Sin embargo, Dionisio García Florez, sostiene que, como en el protocolo de ingreso de España en la OTAN se habla de la entrada del Reino de España sin efectuar ninguna precisión, estos territorios del Norte de África sí tendrían cobertura OTAN⁶⁸. Por el contrario, otros autores como la doctora Dña. Araceli Mangas Martín sostienen que del tenor literal del artículo 6 no se deduce la cobertura de estos territorios, pues solamente con la modificación efectuada al tratado tras el acceso de Turquía se introdujo que la cobertura OTAN, en el caso de Turquía y Grecia⁶⁹, abarcaría la totalidad del territorio con independencia del ámbito territorial definido para el resto de las partes en dicho artículo. Caso similar sucede para Francia, para el que se contemplaba una cobertura específica para sus antiguos departamentos de Argelia.⁷⁰

España no introdujo ningún párrafo en el que dijese que el ámbito del tratado era el “territorio de España”. El tratado OTAN no desplegaba sus efectos en todo el territorio de cada una de las Partes, lo desplegará única y exclusivamente en aquel territorio definido en el artículo 6. Por lo tanto, si atendemos a tal interpretación de lo establecido en el artículo 6, se podría afirmar que las islas y peñones del Norte de África no presentarían cobertura OTAN puesto que no presentan un Estatuto propio que indique que son partes constituyentes del Reino de España, por lo que podría no considerarse territorios europeos. A parte, tal y como hemos dicho anteriormente, a diferencia de lo que Francia hiciera con sus departamentos en Argelia, España no introdujo ninguna especificación que incluyese estos territorios.

Sin embargo, en la actualidad este escenario de actuación territorial debemos entender que ha quedado ampliamente superado debido a las acciones y amenazas del terrorismo internacional, las amenazas fuera de área⁷¹. Dichas amenazas han permitido que la OTAN realice actuaciones militares conocidas como “operaciones no artículo 5”⁷², superándose el restrictivo ámbito inicialmente previsto por el artículo 6, delimitándose de facto una imprecisa zona euro-atlántica.

El informe Harmel, anejo al comunicado final del Consejo Atlántico de diciembre de 1967, en su punto 15, reconocía que “la zona del Tratado del Atlántico Norte no puede considerarse aisladamente del resto del mundo. La crisis y los conflictos que surgen fuera de esta zona pueden comprometer su seguridad bien sea directamente o porque afecten al equilibrio global”.⁷³ Como solución intermedia, en la cumbre de Estrasburgo-Kehl del 2009 se

Artículo 6

A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca:

- Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.
- Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas las fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

⁶⁸ DIONISIO GARCIA FLOREZ. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Pág. 39.

⁶⁹ ARACELI MANGAS MARTÍN. Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN. Pág.33.

⁷⁰ ARACELI MANGAS MARTÍN. Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN. Pág.32.

⁷¹ ARACELI MANGAS MARTÍN. Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN. Pág.32.

⁷² GUILLEM COLOM PIELLA. La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis.

⁷³ Rapport Harmel, “Les futures tâches de l’Alliance”, punto 15, En “OTAN-Documents fondamentaux”, 1981, pág.105.

introduce el término de distancia estratégica para actuar fuera de la región Euro-Atlántica, en el caso en el que los efectos de las amenazas afecten al territorio de la Alianza.⁷⁴ Según esta reinterpretación del Art 6, los territorios españoles del Norte de África quedarían cubiertos por el paraguas OTAN.

5- Conclusiones

Tras el repaso realizado a lo largo de este TFG podemos concluir que la soberanía española sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla está claramente estructurada en el marco de la Constitución de 1978, siendo la soberanía española reconocida expresamente tanto por los Estatutos de Autonomía de ambas Ciudades como por la Unión Europea en su política económica, comercial y defensiva. A pesar de esto, las reivindicaciones del Reino marroquí son permanentes y periódicas, no reconociendo la soberanía española tanto territorial como marítima, utilizando en algún caso la vía de hechos, al considerarlos incluidos dentro de sus fronteras históricas, las cuales no están definidas en su propia Constitución. Estas reivindicaciones podrían haber marcado las actuaciones de los diferentes Gobiernos a la hora de encajar normativamente estos territorios dentro de la organización territorial autonómica que nace tras la Constitución, siendo su actitud de máxima prudencia en esta materia, intentando evitar las previsibles reacciones del Reino de Marruecos, así como posibles enfrentamientos y motivos de queja.

A pesar del reconocimiento expreso de esta soberanía en sus Estatutos de Autonomía, al realizar el análisis de los mismos nos damos cuenta de que presentan características diferentes a los Estatutos del resto de Comunidades Autónomas, al ser consideradas Ciudades y no Comunidades Autónomas, siendo estas diferencias reconocidas por reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional. Estas particularidades han provocado reivindicaciones de colectivos de ambas ciudades, desde su aprobación en el año 1995, prolongándose hasta la actualidad. Los ciudadanos siempre han reclamado que, tanto Ceuta como Melilla, alcanzasen la condición de Comunidad Autónoma ya que, según la Constitución de 1978, podrían llegar a alcanzar dicha condición si se redactase un Estatuto de Autonomía con soporte en lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

Pese a las reivindicaciones de colectivos de ambas ciudades, consideramos difícil la obtención de un Estatuto de Comunidad Autónoma, por cuanto el Poder Central ha manifestado su firme voluntad de mantener el control de la normativa estatutaria de estos territorios. Esto se demuestra en el hecho de haber sido vedado a las Asambleas de ambas ciudades la capacidad legislativa no teniendo opinión en la implantación de sedes de Tribunales de Justicia que siguen dependiendo de la organización judicial, Audiencias Provinciales y Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Andalucía. Por consiguiente, difícilmente se puede sostener indefinidamente ese trato diferencial del legislador estatal entre unos españoles peninsulares o insulares frente a

⁷⁴ Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN del Real Instituto Elcano. DT 34/2010- 29/10/210. El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuesta para la cumbre de la OTAN en Lisboa.

otros españoles, por el mero hecho de estar situados en el norte de África, si lo que se pretende es una defensa de la soberanía de España sobre estas dos Ciudades Autónomas.

Con respecto al reconocimiento de su soberanía desde el punto de vista de la Unión Europea, en el análisis del punto 4 de este trabajo queda claro el reconocimiento expreso europeo de la soberanía española sobre las Ciudades de Ceuta y Melilla al pertenecer éstas al Reino de España en su ordenamiento jurídico, estando incluidos, por tanto, en su política defensiva y otorgándoles importancia económica siendo, estas ciudades, incluidas en el programa de fondos europeos FEDER-FEOGA y FSC, recibiendo fondos europeos desde 1994 hasta la actualidad, prorrogados, como mínimo, hasta 2020. Las Ciudades de Ceuta y Melilla son consideradas fronteras exteriores de la UE, con la particularidad de no formar parte de la unión aduanera europea, circunstancia que tiene su repercusión en las particularidades recogidas en la aplicación de la normativa del espacio Schengen. Espacio de candente actualidad por el control de la crisis de los inmigrantes, que está haciendo replantearse a algunos países firmantes, la suspensión temporal de su aplicación, y la vuelta al control de viajeros para el paso de sus fronteras interiores. A nuestro entender, una buena forma de reforzar la soberanía española desde el punto de vista de la política europea sería vincular las instituciones de la UE para su cooperación en el control real de los plazos fronterizos de las Ciudades de Ceuta y Melilla en relación a los actuales problemas de migración en la zona, de esta forma, al participar las instituciones europeas en un problema actual de tal envergadura daría a entender la importancia que Europa da a estas dos ciudades fronterizas, reforzando la condición Europea de Ceuta y Melilla.

Como conclusión final al trabajo, queda demostrada la soberanía Española sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Ello se desprende, no solo desde el propio ordenamiento jurídico español, sino también desde el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Fuentes y Bibliografía

FUENTES PRIMARIAS: LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- Acta de Adhesión del Reino de España al Acuerdo Schengen, Boletín Oficial del Estado Núm. 81, de 5 de abril de 1994, Págs. 10390 a 10422.
- Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas, Boletín Oficial del Estado Núm. 1, de 1 de enero de 1986, Págs. 3 a la 687.
- AUTO 201/2000, de 25 de julio de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional de España. Base de Jurisprudencia Constitucional, Número de Registro 1844-2000.
- AUTO 202/2000, de 25 de julio de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional de España. Base de Jurisprudencia Constitucional, Número de Registro 1845-2000.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Proyecto de Ley. Núm. 191-I de 26 de febrero de 1986. Aprobación del Estatuto de la ciudad de Ceuta.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Proyecto de Ley. Núm. 192-I de 26 de febrero de 1986. Aprobación del Estatuto de la ciudad de Melilla.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Proposición de Ley. Núm. 89-I, de 28 de mayo de 1991.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Proposición de Ley. Núm. 89-2, de 28 de mayo de 1991.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Proyecto de Ley. Núm. 88-I, de 14 de noviembre de 1994.
- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado Núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Págs. 29315 a 29424. Última modificación de 27 de septiembre de 2011.
- Diario oficial de las Comunidades Europeas. L 302. Edición especial (1) de 15 de noviembre de 1985. Protocolo nº 2. Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla. Págs. 400 a 409.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Comisión de asuntos constitucionales y Libertades públicas. Sesión nº 21 de 15 de junio de 1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Comisión de asuntos constitucionales y Libertades públicas. Sesión nº 24 de 20 de junio de 1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Sesión nº 67, de 22 de febrero de 1995.

- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Sesión nº 114, de 15 de diciembre de 1994.

- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Sesión nº 119, de 27 de diciembre de 1994.

- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto de 1982, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997, 26/2002. Boletín Oficial del Estado Núm. 195, de 16 de agosto de 1982, Págs. 22040 a 22047.

- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo de 1995, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. Boletín Oficial del Estado Núm. 62, de 14 de marzo de 1995, Págs. 8055 a 8061.

- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo de 1995, de Estatuto de Autonomía de Melilla. Boletín Oficial del Estado Núm. 62, de 14 de marzo de 1995, Págs. 8061 a 8067.

- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, Boletín Oficial del Estado Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005, Págs. 37717 a 37723.

- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de 2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, Boletín Oficial del Estado Núm. 68, de 20 de marzo de 2007, Págs. 11871 a 11909.

- Ley 22/1973, de 21 de julio de 1973, de Minas. Boletín Oficial del Estado Núm. 173, de 24 de julio de 1973, Págs. 15056 a 15071.

- Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología. Boletín Oficial del Estado Núm. 309, de 23 de diciembre de 2014, Págs. 104386 A 104408.

- Ley 3/2015, de 5 de marzo de 2015, de Caza de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial del Estado Núm. 148, de 22 de junio de 2015, Págs. 51700 A 51767.- Tratado del Atlántico Norte, Boletín Oficial del Estado Núm. 129, de 31 de mayo de 1982, Págs. 14393, 14394.

- Tratado de la Unión Europea (TUE), Diario Oficial de la Unión Europea, Núm. C 326, de 26 de octubre de 2012, Págs. 0001 a 0390.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, JOSE ANTONIO. Profesor Universidad Complutense. Sinopsis artículo 143,144. www.congreso.es

- BELDA PÉREZ-PEDRERO, ENRIQUE. La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales. Cuaderno de Derecho Público, número 8, 1999.

- BRAVO NIETO, ANTONIO. La ocupación de Melilla en 1497 y las relaciones entre los Reyes Católicos y el Duque de Medina Sidonia. Revista del Centro Asociado a UNED de Melilla. Num 15. 1990. Págs. 15-38.

- BRAVO NIETO, ANTONIO; CÁMARA MUÑOZ, ALICIA; FERNANDEZ URIEL, PILAR. Las fortificaciones de Melilla en el sistema defensivo de la monarquía española. Siglos XVI a XVIII. Editado por: Consejería de Cultura y Festejos.2005.

- CÁMARA MUÑOZ, ALICIA. Los ingenieros militares. De la monarquía hispánica en los siglos XVII y XVIII. Coeditado con el Ministerio de Defensa y la Asociación Española de Amigos de los Castillos; 2005. ISBN 84-934643-1-7.

- CARRERA HERNÁNDEZ, JESÚS. El Tratado de Ámsterdam y el libre cruce de fronteras en la Unión Europea: perspectivas de realización del espacio de libertad, de seguridad de justicia. Dentro del libro: Las ciudades de soberanía española, respuestas para una sociedad multicultural (Melilla, 6-9 de abril de 1999) coord. Por BARTOLOMÉ JIMÉNEZ, CARLOS y GARCÍA RODRÍGUEZ, ISABEL, 1999, Editado por: Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones. ISBN 84-8138-354-6, Páginas 153-176.

- C.I.J. Dictamen consultivo del 16 de octubre de 1975 sobre el Sahara Occidental, pars. 34 y 35, Doc. A/C 4/SR 1005.

- JOSE MANUEL CAÑEDO. Situación de la Demarcación y la Planta Judicial. Consejo General del Poder Judicial. 1 de enero de 2015. Servicio Central de Secretaría General. Documentación. Obtenido en www.poderjudicial.es

- COLOM PIELLA, GUILLEM. La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis. Dentro de la Revista: Revista CIDOB d'afers internacionals. Páginas 97-98. 2012.

- DE SECONDAT, CHARLES LOUIS. De l'esprit des lois 1747.

- DEL VALLE GÁLVEL, ALEJANDRO. Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet. Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez, Alhucemas: tomar la iniciativa. ARI 163/2011 - 20/12/2011.

- GARCIA FLOREZ, DIONISIO. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, Nº. 91, 1997 (Ejemplar dedicado a: Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos), págs. 37-47

- GONZÁLEZ CAMPOS, JULIO D. Las pretensiones de Marruecos sobre los territorios españoles en el Norte de África (19956-2002) (DT) DT Nº 15/2004- 16/04/2004. Real Instituto Elcano.

- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, ENRIQUE. Canarias, Ceuta y Melilla ante CEE. REVISTA DE DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (1958-2005). Número 197. 1983.

- Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN del Real Instituto Elcano. DT 34/2010- 29/10/210. El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuesta para la cumbre de la OTAN en Lisboa.

- MANGAS MARTÍN, ARACELI. Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN. Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1983, 1984, ISBN 84-7585-007-3, págs. 23-68.

- MARIÑAS OTERO, EUGENIO. Las Plazas Menores de soberanía española en África. Revista de cultura militar MILITARIA. Nº12. Servicios de publicaciones, UCM, Madrid. 1998

- PRIETO SANCHÍS, LUIS. Apuntes de Teoría del Derecho. ISBN: 978-84-8164-776-1. 2014.

- RABANAL YUS, AURORA. Universidad Autónoma de Madrid. En torno a los llamados “presidios menores”, o plazas de Melilla, Peñón de Vélez de la Gomera y Alhucemas, en el siglo XVIII. Editado por Universidad Autónoma de Madrid. ISSN 1130-5517. 1993.

- Rapport Harmel, “Les futures tâches de l’Alliance”, punto 15, En “OTAN-Documents fondamentaux”, 1981.

- REMIRO BROTONS, ANTONIO. Catedrático de Derecho Internacional Público. La cuestión norteafricana: españolidad y marroquinidad de Ceuta y Melilla. En el libro: Las ciudades de soberanía española, respuestas para una sociedad multicultural (Melilla, 6-9 de abril de 1999) / coord. Por BARTOLOMÉ JIMÉNEZ, CARLOS y GARCÍA RODRÍGUEZ, ISABEL, 1999, Editado por: Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones.1999, ISBN 84-8138-354-6, págs. 89-104

- REQUEJO RODRIGUEZ, PALOMA. Profesora Asociada Derecho Constitucional Universidad de Oviedo. Ceuta y Melilla: Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización. Revista de estudios de la administración local y autonómica, ISSN 0213-4675, Nº 277, 1998, págs. 55-70.

- ROLÍN RODRIGUEZ, CARLOS. Sinopsis del Estatuto de Melilla. www.confreso.es

- SIEIRA, SARA. Letrada de las Cortes Generales.2011. Sinopsis Artículo 141. www.congreso.es

INTERNET

- www.congreso.es

- <http://fondoseuropeosmelilla.es/>

- <http://hemeroteca.abc.es>

- Fondos Europeos 2014/ 2020

http://www.procesa.es/index.php?option=com_content&view=article&id=457:fondos-europeos-2014-2020-en-ceuta

