

Arenilla, M. (1998): “La Ciudad Autónoma de Melilla en el Estado de las Autonomías” en *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*. Barcelona: Cedecs Editorial, p. 23-52.

D
PQR

"Estatuto de Autonomía y régimen fiscal de Melilla," es una obra que viene a cubrir un relativo vacío de cierta importancia, palpable y aún persistente hasta su aparición en el panorama científico y profesional de nuestro país; dado que las publicaciones habidas hasta la fecha sobre el tema tratado en la misma, eran en general escasas y todavía más, parciales y a veces algo apresuradas, en cuanto al tratamiento debido y merecido por tales cuestiones.

Por ello, pensamos que va a suponer, desde nuestro punto de vista, un hito destaeable en cuanto al estudio y análisis jurídico y fiscal entorno a la Ciudad autónoma de Melilla, principalmente en sus niveles estatutario y de recursos financieros; como tratamiento al respecto riguroso, exhaustivo y completo en sus resultados, por la seriedad y responsabilidad intelectual de los plantcamientos en que se origina, y la cualificación e importancia de sus autores entre la dogmática patria; que van a situar a Melilla y Ceuta (por qué no) en la posición que se merecen dentro del actual contexto de autonomías.

Estatuto de Autonomía
y Régimen Fiscal de Melilla

Derecho Financiero
y Tributario

Derecho Financiero
y Tributario

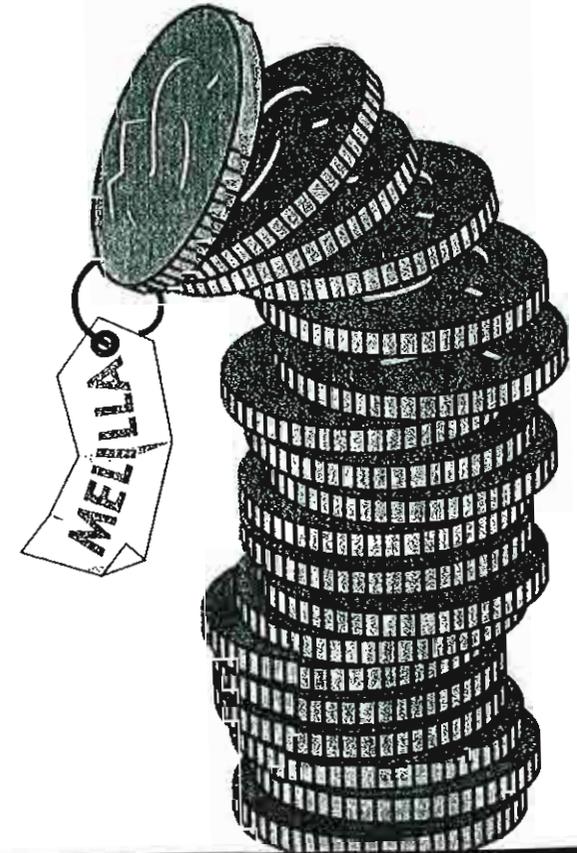
María José Fernández (Coord.)

Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla

María José Fernández (Coord.)



Ciudad Autónoma de Melilla
CONSEJERÍA DE CULTURA, EDUCACIÓN,
JUVENTUD Y DEPORTE



de compartir tribuna, no hubiera podido desarrollarse de ninguna manera, y mucho menos con el alto nivel e inmejorable resultado obtenidos por el citado Curso.

No nos queda sino desear que el presente trabajo aporte una visión global que ayude a ese desarrollo económico y social tan esperado y merecido por Melilla en su conjunto, en cuanto sirva a clarificar de alguna manera el panorama existente y las posibles mejoras que pueda necesitar. Así lo esperamos.

MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVÉS.

Noviembre de 1997

LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

1. El origen político del Estado de las Autonomías

Con frecuencia se aplican calificativos al Estado de las Autonomías que muestran que su creación y desarrollo se deben más criterios políticos que racionales. De esta manera, se contraponen la política a lo racional, cabiendo en este término lo económico, administrativo, técnico, etc. Lo político aparece como algo, en el mejor de los casos, propio de la voluntad más o menos arbitraria de los titulares de las instituciones públicas, los políticos, y, por tanto, coyuntural. Esa tesis mantendría que España no precisa de una conformación compleja del Estado para cumplir sus objetivos, aunque la definición de éstos no resulte fácil a priori.

El Estado de las Autonomías no nace con el fin de satisfacer los contenidos propios del bienestar y de los servicios que ello acarrea. Tampoco trata de dividir el territorio en espacios homogéneos al modo napoleónico, sino que aparece como solución de pervivencia de la propia forma estatal integradora de la sociedad española, tal y como venía existiendo, en sus más variadas formas, desde el siglo XV.

Lo esencial de la política aplicada al Estado es el logro de la pervivencia de éste y la integración y vertebración de la sociedad. La adaptación territorial del Estado y la variación en sus fines responden a esos objetivos. Para lograrlas precisa actuar a través de las políticas públicas que, desde esta perspectiva, son medios y, por tanto, cambiantes y secundarias respecto de los fines a perseguir. En este enfoque los planteamientos de racionalidad y de eficacia ocupan un segundo plano, aun-

que la organización del Estado y de sus acciones deben permitir en cada momento lograr la integración.

Así, el Estado de las Autonomías no nace para mejorar la eficacia de las diversas instituciones públicas y privadas españolas, ni para adaptarse a requerimientos externos. Dicho Estado no es un modelo de organización territorial, sino, esencialmente, un modelo político de resolver los conflictos históricos y sociales de España. Dicho en otro sentido, es la solución que se ha encontrado para que permanezca la integración del Estado español frente a las tendencias centrífugas de determinados territorios, especialmente a finales del siglo pasado y durante el presente.

El resultado de diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas a menos de veinte años de la Constitución de 1978 es, con toda seguridad, mucho más de lo imaginado por sus redactores al abrir el principio dispositivo. Esto no sólo es por el número sino por el volumen competencial ya alcanzado o determinado en los respectivos estatutos actuales o en las modificaciones que se encuentran en tramitación. Sin embargo, hay que buscar la causa de expansión de un fenómeno que sólo estaba pensado para una serie de territorios que cuestionaban el modelo de integración y de participación en la formación de la voluntad estatal que existía antes de la actual Constitución.

La creación del Estado de las Autonomías no se realiza solamente sobre el pilar territorial sino sobre el de la democracia y la reconciliación nacional. Es el de la democracia el que alberga una enorme fuerza expansiva ligada a un valor básico de la misma: la igualdad. Este valor estaba inmerso en la cultura centralista y uniformadora existente en España desde, al menos, la Constitución de 1812 y las frustradas revoluciones liberales del siglo XIX. El resultado es que lo racional deja paso al agravio y a los sentimientos y percepciones; también de aquellos territorios que no habían manifestado en el pasado problemas de integración en el Estado. De ahí que se haya pasado de un sistema pensado, al menos en una primera fase, para cuatro Comunidades -Cataluña, País Vasco, Galicia y Navarra- al actual en un tiempo extraordinariamente breve.

Desde un punto de vista formal el desarrollo competencial e institucional ha resultado difícil de detener, aunque se haya intentado, en especial al comienzo del proceso. El límite de la asunción de nuevas funciones por las Comunidades Autónomas se establece en el concepto de soberanía. Ésta se presenta como barrera infranqueable para las Comunidades Autónomas ya que su superación, se suele decir, conduce a la desintegración estatal, que es precisamente lo que se pretende evitar

con el modelo. Sin embargo, lo trascendente de la soberanía no es su contenido jurídico, aunque sea el Tribunal Constitucional el encargado de establecer el límite que supone en cada momento, sino esencialmente político. La construcción jurídica de la soberanía precisa de la definición del modelo político final al que se pretende llegar, y de la lealtad de todos los participantes que garantice su aceptación. Esto no se ha producido todavía de forma completa; por ello el límite de la soberanía es variable y resulta una permanente tentación transgredirla desde los sentimientos.

A la vista de lo anterior, urge el cierre del modelo territorial español desde los principios que impulsaron su transformación, aunque hay que reconocer que los propios principios que sustentan el Estado hace que el modelo sea redefinido por sus participantes de manera continua. Esos principios no se centran en el logro del máximo techo competencial a costa del Estado, sino en la construcción de un Estado capaz de garantizar la integración en él de todos sus ciudadanos y territorios. La extensión de la autonomía se ha convertido así en solución y no en problema. No obstante, es preciso que no se produzcan de nuevo agravios o que éstos puedan ser reconducidos a las voluntades reales de los territorios por alcanzar su propio encaje en el Estado, una vez aceptado el modelo final. Afortunadamente el sistema de la Constitución de 1978 permite un alto grado de flexibilidad, aunque resulta inevitable la reforma del Senado para que las Comunidades Autónomas participen políticamente en la formación voluntad estatal. La solución actual de las conferencias sectoriales representa un indudable avance sobre la situación anterior, pero sólo alcanzan el nivel político-administrativos y no político-representativos como es exigible en un Estado complejo como el español.

Se pudiera pensar que el modelo resultante no es del agrado del Estado organización ya que indudablemente pierde competencias y presencia territorial. Las tendencias centrípetas han sido fuertes y han producido distorsiones en los procesos de transferencias y en el ritmo de las mismas. Sin embargo, el Estado ha encontrado en la uniformidad de las Comunidades Autónomas la solución para poder tratar con entidades homogéneas desde el punto de vista institucional. La alternativa hubiese sido la de la coexistencia de una variedad de regímenes jurídicos y competenciales que obligase a mantener al Estado una Administración desproporcionada, así como una producción normativa que abarcase casi todos los campos de actividad. Piénsese en la duración indefinida del llamado "territorio MEC", para educación, o "territorio INSALUD" para la sanidad. En cualquier caso a la situación actual se habría llegado en un plazo más o menos dilatado partiendo de las fuerzas impulsoras que motivaron la redefinición de la integración del Estado.

La uniformidad, por tanto, presenta indudables ventajas para el Estado y para la lógica jurídica. Como contrapartida puede anular las peculiaridades culturales que son el fundamento de la consolidación del propio Estado. Ambos efectos estarán en tensión aunque a la larga tendrá cada vez más importancia la calidad de la prestación de los servicios, toda vez que el debate sobre cuestiones ideológicas o basadas en los sentimientos está pasando, en general, a segundo plano; si bien es cierto que hay Comunidades Autónomas que siguen cuestionando su posición dentro del Estado en esos factores, o que se agiten los sentimientos en momentos concretos.

En el caso de Ceuta y Melilla no se trataba cuestionar la forma de integración del Estado, sino todo lo contrario. Por su posición de enclaves rodeados por otro país la percepción de formar parte de España está fuertemente presente en la población, por lo que sus sentimientos se han encaminado a fortalecer indubitablemente frente a terceros su integración en España. Esto se ha plasmado en la reivindicación de un modelo similar al del resto del Estado, lo que ha llevado a la solución actual de Ciudad Autónoma o Municipio reforzado, aunque vinculado al Estado organización.

Las dos ciudades han tenido una peculiar presencia histórica de la Administración General del Estado (AGE). En líneas generales, han sido tratadas como provincias a los efectos del rango de representación de las autoridades periféricas de la Administración estatal. Evidentemente esto no tiene explicación desde el volumen de los asuntos a tratar, piénsese en la agricultura, pero sí desde los argumentos antes manejados. Por tanto, la misma justificación política que lleva a mantener una presencia no adecuada desde el punto de vista administrativa es la que otorga singularidad para reclamar un acercamiento al régimen general existente ahora en España. El régimen general anterior era el de las direcciones provinciales u otras jefaturas, sustituido ya por la Administración Única, consecuencia del modelo evolucionado de las Comunidades Autónomas.

Ceuta y Melilla, por tanto, cuentan con una singularidad histórica en muchos aspectos y también en el administrativo, con un sentimiento en sus poblaciones equiparables al de otros territorios españoles y con un deseo político de contar con las mismas instituciones que el resto del Estado. El ritmo de acercamiento al régimen común dependerá de todos esos factores, aunque debe ser matizado con una evolución gradual a la luz de la experiencia de las Comunidades Autónomas y de sus instituciones locales actuales.

2. Vertebración y políticas públicas

Se ha dicho anteriormente que la integración del Estado se realiza a través de las políticas públicas. Éstas tienen su origen en decisiones que tienen como fin conformar la sociedad. La descentralización política del Estado conlleva el reparto de funciones entre los diversos niveles territoriales, lo que suele significar la asignación de las fases de una misma política pública a diversas administraciones. El resultado aparente es la descoordinación, lo que conduce a la crítica de predominio de lo político sobre lo racional que se ha expuesto al principio.

Si la función de integración se realiza primordialmente a través de las políticas públicas, no resulta indiferente su parcelación ni cualquier causa que pueda influir en su eficacia. En un modelo territorial de corte centralista es el centro el que adopta las decisiones teniendo en cuenta, de forma variable, el impacto que sobre el espacio puedan tener las mismas. En el Estado de las Autonomías lo que se produce es el protagonismo político de los diversos territorios en todas las políticas públicas que se ejecutan o les afectan. El grado de participación de las Comunidades Autónomas en cada política pública variará dependiendo de la materia, según se recoja en el Estatuto de Autonomía. Claro es que cabe preguntarse por quién adopta las decisiones.

La respuesta más inmediata a la cuestión anterior es que se ha producido también una descentralización de las decisiones en las Comunidades Autónomas. Esta tesis implicaría dar la razón a los que mantienen que el Estado de las Autonomías conlleva, en primera instancia, descoordinación y luego desvertebración. Sin embargo, el estudio de las políticas públicas españolas muestra que la adopción de decisiones sigue permaneciendo en el centro, aunque es, con una participación variable pero indudablemente más amplia que en el Estado centralista.

La afirmación anterior puede chocar con la lectura simple de los Estatutos de Autonomía y aún de la Constitución. No obstante, un estudio detallado de los mismos arroja que el centro, estatal y europeo, se ha reservado las decisiones conformadoras de las políticas públicas, aquellas que conforman de una manera uniforme en lo fundamental el territorio y la sociedad. Claro que hay márgenes variables según las materias de asignar peculiaridades según cada territorio. Además, las decisiones adoptadas en el centro van más allá del reparto jurídico exacto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De esta manera, se puede hablar, en sentido figurado, de la existencia de políticas públicas duras y blandas. En realidad, y siguiendo la argumentación anterior, se trataría de fases duras y blandas de una misma política pública, en la mayor parte de los casos.

Las políticas duras se referirían a aquellas que se plasman en grandes leyes o actuaciones del Gobierno central, normalmente vigentes durante periodos amplios de tiempo: hacienda, seguridad ciudadana, seguridad social, empleo, educación, investigación, asistencia social, comunicaciones, transportes, justicia, medio ambiente, grandes leyes institucionales de las Administraciones, etc. Obsérvese, que salvo en el caso de las competencias prestacionales, las competencias duras efectivamente ejercidas por el Estado son de carácter coactivo y se corresponden con el núcleo permanente de dicho Estado. Las políticas blandas se refieren al desarrollo o adecuación de algunas de las leyes anteriores al territorio concreto, además de otras de carácter menor. Lo que resulta verdaderamente trascendente para las Comunidades Autónomas es intervenir en las decisiones de las políticas duras, o verdaderas políticas públicas. Esa influencia en el centro se puede lograr por vía parlamentaria, a través de los partidos nacionalistas o regionalistas necesarios para formar la mayoría, a través de diversos sistemas de participación cooperativa más o menos formalizados, o por una combinación de ambos, siendo el más estable e institucional el de una Cámara territorial.

El establecimiento de mecanismo de participación en el centro arroja la paradoja de que suponen una devolución de poderes o un refuerzo de las instituciones centrales. Entre esos mecanismos hay que destacar las relaciones entre las Administraciones, las conferencias sectoriales y la participación del Estado en las decisiones europeas.

A. Las relaciones interadministrativas. Los convenios

Las relaciones entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas se concretan en numerosos instrumentos. Éstos van desde la informalidad de las relaciones entre burócratas, dificultada por la tradición corporativa de la Administración Central española, hasta conferencias sectoriales de diversos niveles, sobre las que nos referiremos de manera específica más adelante. Uno de los instrumentos más abundantemente utilizado es el de los convenios entre administraciones. Lo propio de éstos es que traten sobre materias sobre las que ambas administraciones tienen títulos competenciales. Sin embargo, esto no significa que todos los convenios versen sobre, utilizando la terminología jurídica, competencias concurrentes. Con alguna frecuencia puede ocurrir que el Estado conviene con las Comunidades sobre competencias que son exclusivas de éstas, lo que se salva debido a la voluntad de ambas partes de ignorar este hecho.

La AGE se reserva en algunos títulos competenciales facultades residuales indefinidas sobre materias traspasadas en su integridad a las Comunidades Autónomas. En otros casos la competencia estatal es sólo de legislación básica correspondiendo la adecuación y la ejecución de la política a la Comunidad Autónoma. Esto permite a la AGE una especie de salvoconducto de acceso al resto de las instancias territoriales. Además, la existencia de dotaciones presupuestarias en los ministerios para diversas políticas no propias al margen del reparto competencial es el verdadero motor de los numerosísimos convenios entre las administraciones autonómicas y la estatal, que normalmente se renuevan periódicamente.

Ante la existencia de un fondo estatal para una política autonómica pocos se paran a establecer el título competencial. Esto es frecuente en las áreas de cultura, medio ambiente, obras públicas, asistencia social, etc. Aunque también hay que señalar que sucede lo mismo, aunque con mucha menos frecuencia en sentido contrario. La fórmula del convenio se utiliza para que las Comunidades Autónomas actúen en campos como justicia -cuando no están transferidas de forma generalizada algunas de sus funciones, como la informatización de su Administración o el ferrocarril, sobre, los que, no hay competencias estatutarias ni previsiones, en ocasiones, constitucionales. Las razones en uno o en otro caso son distintas. Cuando el que no tiene título habilitante específico es el Estado la aceptación de la Comunidad Autónoma tiene una razón claramente presupuestaria. Por su parte el Estado gana influencia política, administrativa y territorial, además de seguir manteniendo estructuras administrativas, normalmente reconvertidas de funciones anteriores más amplias, con tal fin. Por lo que respecta al segundo caso, la necesidad de convenir de una Comunidad Autónoma puede provenir de tratar de resolver problemas sociales o políticos concretos que no tienen una dimensión nacional y cuya solución a iniciativa exclusiva de esa razón sería larga en el tiempo o imposible. Por todo ello, sería conveniente un estudio con profundidad de los convenios entre Administraciones como factor explicativo de la integración estatal y de las relaciones intergubernamentales.

B. Las conferencias sectoriales

Las conferencias sectoriales responden a la necesidad de formar la voluntad estatal y de coordinar las administraciones autonómicas y estatal. De nuevo nos encontramos con que en ellas no sólo se tratan sobre competencias concurrentes

sino sobre la normativa, por ejemplo, básica del Estado o exclusiva de las Comunidades Autónomas. También se incluyen entre sus asuntos, de manera creciente, los comunitarios. De forma general los participantes en las conferencias pierden autonomía al participar en ellas y ganan capacidad de decisión sobre competencias no propias. La AGE es la ganadora en las conferencias sectoriales ya que por esta vía "recupera" competencias transferidas al buscarse la coordinación o cooperación. Esta afirmación hay que matizarla en un doble sentido. Por un lado, los partidos nacionalistas gobernantes en algunas Comunidades Autónomas pueden sustentar la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno de la nación o, incluso, pueden llegar a formar parte de él. En estos casos se producirá un desequilibrio entre las diecisiete Comunidades Autónomas en favor de las que tienen esa singularidad. Esto puede verse acompañado del establecimiento de foros formales bilaterales previos a las conferencias, con lo que se proyecta de forma evidente la asimetría mencionada. Por otro lado, las Comunidades Autónomas participan en las decisiones que son en principio exclusivas del Estado pudiendo influir en las mismas, aunque el grado variará dependiendo de las materias.

Uno de los aspectos fundamentales de las conferencias sectoriales es que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas necesitan de ese ámbito para legitimar sus decisiones y políticas. Por lo que respecta al Estado, precisa normalmente de las regiones para la implementación o ejecución de sus políticas. Éstas no pueden darse de una forma correcta sin que las Comunidades Autónomas participen en la decisión. Además, políticamente se corre el riesgo de que las administraciones territoriales se desentiendan de las políticas en las que no han participado. Las Comunidades Autónomas, que tienen que desarrollar muchas de las políticas duras y actuar en las blandas, necesitan de acuerdos globales y generalizados que minimicen los costes de la innovación o de las actuaciones comprometidas. En este sentido la AGE se siente reforzada en sus decisiones cuando consigue el consenso o un respaldo significativo.

Para Melilla la participación en las Conferencias sectoriales tiene el sentido, además del general expuesto, de equiparación a las Comunidades Autónomas. Esta equiparación tiene el aspecto formal de sentarse alrededor de una misma mesa y el de precisar de un aparato administrativo preparatorio de las reuniones y encargado de su seguimiento. El origen local de la Administración melillense hace que, además de la consideración política anterior, sea transcendente el aprendizaje que deviene de la participación activa en las conferencias sectoriales. La Conferencia de Asuntos europeos considera a Ceuta y Melilla en pie de igualdad con las

Comunidades Autónomas. Este ejemplo quizá fuera necesario que se extendiera al resto de las materias.

C. La integración europea

El efecto de devolución de competencias de las Comunidades Autónomas también se produce por la integración del Estado en la Unión Europea. De ahí la necesidad de atajar la frustración de las Comunidades Autónomas que ven como en algunas políticas públicas que inciden en su territorio no intervienen en ninguno de los momentos de su decisión y, sin embargo, les corresponde, como mínimo, la ejecución. La no previsión de una Europa de las Regiones con contenido que vaya más allá de lo simbólico, dificulta las tareas integradoras del Estado, por lo que éste deberá buscar instrumentos de información y audiencia en la línea que las conferencias sectoriales.

La formación de la voluntad española no sólo es necesaria hacia el interior del Estado sino también y cada vez más hacia el exterior. Si antes se hablaba de políticas duras y blandas, una buena parte de ambas tiene su origen en disposiciones comunitarias, en especial, pero no sólo, las de contenido socio-económico. Incluso hay políticas como la medioambiental cuya regulación inicial es casi en su totalidad europea. De ahí que se pueda entender que lo dispuesto en los estatutos de autonomía ha quedado en cierto modo desvirtuado por la integración europea.

El modelo de toma de decisiones europeo se basa en la legitimación de los estados, responsables últimos de la producción de las normas comunitarias y que están presentes en todo el proceso de la aprobación de las políticas comunitarias. La presencia regional es claramente simbólica, aunque en el caso español es a esa instancia a la que corresponde en buena parte dotar de contenido la idea de Europa. Por otra parte, sólo el Estado el que responde ante Bruselas del incumplimiento de las normas europeas. Todo ello hace que sea absolutamente necesario una participación activa de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en los órganos comunitarios.

La solución buscada es la de las conferencias sectoriales, una de las cuales, la Conferencia de Asuntos Europeos aborda específicamente las cuestiones europeas que tienen incidencia en los asuntos autonómicos, aunque en realidad esas sean todas. Recientemente ha sido elevada de rango y regulada mediante ley, convirtiéndose así en la conferencia coordinadora de las sectoriales en materias europeas. Una buena parte de los órdenes del día de las más importantes conferencias

sectoriales contemplan transposiciones de directivas o deliberaciones preparatorias a los Consejos de Ministros Europeos. Pero la sola elevación de rango de la Conferencia de Asuntos Europeos resulta todavía insuficiente para resolver la cuestión de fondo.

Pero además de recibir información en las conferencias sectoriales, las Comunidades Autónomas desean tener capacidad de influir directamente o de conocer de primera mano los asuntos que pueden ser de su interés exclusivo o de sólo unas pocas Comunidades Autónomas. Esto último sucede frecuentemente en cuestiones agrícolas o industriales. No se trata de desconfiar de los ministerios encargados de defender los intereses españoles ante las instancias europeas, sino de que la posición española conozca a fondo todos los matices de la incidencia de las políticas comunitarias en los territorios directamente afectados y encargados de la ejecución de las decisiones. Esto implica, dado el proceso decisonal comunitario, estar presentes en los órganos encargados de prepara las directivas y demás decisiones, esto es, en los numerosos comités en los que ya participan expertos públicos y privados, además de representantes de los estados miembros y de la Comisión. En la actualidad se ha llegado al acuerdo de que las Comunidades participen, en una primera fase, en cincuenta comités, según el interés de cada una, representando a todas las Comunidades Autónomas. Es un primer paso que muestra la madurez alcanzada entre Comunidades y AGE que se inició con la designación dentro de la representación permanente española ante las instituciones comunitarias de un Consejero exclusivo para Comunidades Autónomas.

Quedaría un tercer paso -se entiende que cuando se haya desarrollado el anterior y las Comunidades Autónomas hayan adquirido experiencia y dispuesto de medios adecuados- que es participar en los Consejos de Ministros representando a España para asuntos concretos. Se culminaría con ello el proceso iniciado con la apertura de representaciones autonómicas en Bruselas y manifestaría el éxito de la integración estatal dispuesta en el origen del Estado de las Autonomías.

En el caso de Melilla cabe hacer la misma reflexión que en el apartado de las conferencias sectoriales. En el caso presente tiene, además, un carácter simbólico importante frente a una institución no estatal como es la europea. La defensa de las señas de identidad melillense pasa en este caso por conseguir logros equivalentes a los conseguidos por las Comunidades Autónomas. Esto supone estudiar su integración singular en el Comité de las Regiones.

D. La presencia estatal en el territorio. La Administración Única

Hemos visto que el modelo interadministrativo resultante de la Constitución Española de 1978 permite a la AGE relacionarse con todos los escalones territoriales inferiores. Para ello cuenta con líneas de financiación múltiple y con competencias residuales o genéricas. Junto al hecho anterior la AGE ha tenido históricamente una completa y abundante presencia en el territorio, no sólo por cada ministerio, salvo el de Exteriores, sino por cada organismo autónomo. El resultado ha sido el de la existencia de numerosas redes de delegaciones periféricas con dos fines bien distintos: unas el de ocupar el territorio sin prestar apenas servicios y otras el de llenar de contenido el Estado de Bienestar. Esto se producía con una Administración local débil y sometida al poder central.

Los contenidos de muchas de esas redes pasan con las transferencias a las Comunidades Autónomas. En el Estado quedan las redes de la hacienda pública, de la seguridad ciudadana -aunque no generalizadamente-, de la defensa, y de la caja de la seguridad social en todo el territorio y otras redes en algunas Comunidades, pero de forma transitoria puesto que sus Estatutos contemplan o están a punto de contemplar el traspaso. Sin embargo, la presencia de la AGE no se ha adecuado al proceso de transferencias manteniéndose una estructura de implantación, aunque no necesariamente de efectivos, excesiva para las funciones realmente mantenidas por el Estado.

El modelo territorial de la Constitución de 1978 arroja también el resultado de una serie de cascarones vacíos en el territorio. Esto es especialmente cierto en el caso de la gran mayoría de los Ayuntamientos y también de las Diputaciones Provinciales. La peculiaridad de estos cascarones vacíos es que poseen relativamente pocas competencias pero ocupan espacio político y administrativo. Ello es debido a que el Estado de las Autonomías se superpuso al modelo territorial existente sin que se produjera una simplificación, concentración o eliminación de los escalones territoriales previamente existentes.

El Pacto Local trata de poner orden en un nivel donde existen más de ocho mil municipios, la inmensa mayor parte de ellos de insuficiente tamaño, y donde no es infrecuente que convivan superpuestos algunas de estas instituciones locales, además de las obligatorias: comarca, área metropolitana, mancomunidad, consorcio, parroquia, etc.

Ante una situación como la anterior que producía duplicidad de gastos y claras ineficiencias surge el proyecto de Administración Única concretado en la

vigente Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado destinada a adecuar esta Administración a los principios reales de la Constitución. A grandes rasgos, ésta convierte a las Delegaciones del Gobierno en la única institución política central en el territorio de cada Comunidad Autónoma en la que se integran las Subdelegaciones del Gobierno -salvo en las uniprovinciales- y, bien directamente o a través de éstas, todos los servicios periféricos del Estado en el ámbito autonómico, provincial o inferior a éste. El resultado final tiene que ser una simplificación notable de la AGE en el territorio, una mayor coordinación y un paulatino traspaso, delegación o encomienda de gestión a las Comunidades Autónomas de los servicios residuales en el territorio de cada Comunidad Autónoma. También así se conseguiría completar lo que se inició en 1978: que las Comunidades Autónomas sean también plenamente Estado en su territorio.

La presencia de la AGE en Ceuta y Melilla ha sido proporcionalmente superior a la que poseía en las provincias, ya que se trataba de proyectar hacia Marruecos su indudable pertenencia a España. Es en éstas donde el concepto competencia territorio o presencia en el territorio por el único motivo de ocuparlo, como muestra de pertenencia al Estado y ejercicio de su poder, tiene más sentido que en cualquier otra parte. Lo que sucede es que la paulatina equiparación de ambas ciudades autónomas al régimen general existente en España resta justificación a la presencia actual de la AGE. Por ello, también en Ceuta y Melilla debería la AGE adaptarse a la nueva realidad, aunque en este caso con una singularidad. El proceso de institucionalización de ambas ciudades se vería favorecido por una reducción progresiva de la presencia de la AGE mediante fórmulas equivalentes a las que se están siguiendo en el resto del territorio y por otras que sirvan para fortalecer sus administraciones. El periodo de transferencias en las Comunidades Autónomas ha mostrado que una presencia fuerte de la AGE restaba protagonismo y eficacia administrativa y política a las Comunidades Autónomas, precisamente en el momento más delicado de su instauración.

El caso de Ceuta y Melilla presenta, además, otra peculiaridad. El llamado Pacto Local, o segundo proceso de transferencias, en este caso de la Administración General del Estado -aunque con ciertos límites- y de las Comunidades Autónomas a los entes locales no se puede producir en sentido completo a las dos ciudades. Efectivamente, la dependencia directa del centro hace que deba ser exclusivamente la AGE la que cumpla con el Pacto Local con Ceuta y Melilla. En este caso la Administración Única, verdadero sustento del Pacto, sólo afecta a dos instancias. Por eso es necesario que la AGE de acuerdo con ambas ciudades diseñen un proceso singular en el que se combine lo propio del modelo de Comunida-

des Autónomas, con otro que implique la reducción de la periferia estatal mediante la combinación de posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico.

E. La legitimidad que otorga la capacidad gerencial

La primera etapa del proceso autonómico, lo que es aplicable en buena parte a la etapa actual de Ceuta y Melilla, se caracterizó por el predominio de lo político. Se trataba de conseguir el máximo techo competencial ante los ciudadanos, con el fin de legitimar las nuevas instituciones y de reducir al máximo el agravio con otras Comunidades Autónomas. Para algunas de éstas el objetivo era el de presentar una alternativa al Estado anterior. La recepción de competencias se realizó sobre unas estructuras administrativas muy débiles, las provenientes de la antigua Administración local, o de novísimo cuño. El proceso de transferencias no ayudó, por otra parte, a estructurar las nuevas administraciones sobre cuadros de directivos con experiencia en la alta gestión. La desconfianza de la nueva clase autonómica a los altos funcionarios del Estado y la de éstos a las nuevas instituciones arrojaron un primer período débil en cuanto a la Administración se refiere. Si a esto añadimos que el proceso se produce al comienzo del cambio del régimen jurídico de los empleados públicos tenemos unas administraciones que reflejaban los males de la clientelización, una laboralización excesiva y una fuerte politización.

La fase política no se detuvo en consideraciones gerenciales de la Administración Pública encontrándose al final de la culminación del primer periodo de transferencia con estructuras débiles y con diversos déficits en algunos servicios como consecuencia de la precipitación inicial. En la siguiente fase de transferencias la preocupación de las Comunidades Autónomas ha ido dirigida a recibir los medios suficientes que garanticen una prestación de calidad de los servicios, por lo que esta fase se está desarrollando de una forma mucho más lenta que la primera.

Las Comunidades Autónomas han tenido que costear con sus propios fondos la innovación organizativa de los órganos de apoyo a la toma de decisiones y la creación de una capa directiva, del todo inexistente en las relaciones de personal transferido. A ello han tenido que dedicar importantes esfuerzos en la modernización administrativa, todo ello con el fin de conseguir una capacidad gerencial que les permitiese gestionar eficientemente sus competencias a la vez que encontrarse en disposición de recibir nuevas. Se puede decir que el coste de la innovación, no contemplado en el sistema de financiación, ha engrosado el déficit de las Comunidades Autónomas, sumándose a causas alguna de ellas no tan noble.

La capacidad gerencial no se consigue exclusivamente con aportación de medios de todo tipo, sino esencialmente la creación de la cultura adecuada y la adaptación de los diversos factores administrativos a los objetivos que persiguen cada una de las políticas públicas. Por tanto, la solución de quien dice que una Administración no debe recibir más competencias porque no tiene capacidad para asumirlas cae más en el campo del emisor que del destinatario de esa opinión. Claro que siempre se puede acudir en los primeros momentos al denominado efecto mimético, esto es, copiar las instituciones, leyes y la innovación de otras instituciones y Administraciones. La contingencia de éstas desaconseja esta medida, pero quizá no se tenga otro remedio cuando de lo que se trata es de llenar de contenido práctico los deseos y aspiraciones plasmados en instrucciones políticas logradas. Por eso, quizá hubiera sido mejor planificar un adecuado proceso de asunción paulatina de las competencias a la vez que se construía una organización administrativa capaz sobre unos factores administrativos ajustados a las necesidades de cada institución. Esto que ya no tiene solución, al menos para las competencias ya transferidas, si tiene sentido para las nuevas y, especialmente, para los casos de Ceuta y Melilla.

3. El modelo de vertebración resultante

Los augures de la desintegración del Estado tras la Constitución Española no han acertado en sus vaticinios. Tampoco se han acrecentado las tendencias centrífugas, aunque en algunas ocasiones lo parezca. Lo que ha sucedido es que los conflictos se han encauzado a través de procedimientos visibles, lo que puede dar la impresión de la existencia de mayores problemas que cuando éstos circulaban fuera del alcance de la vista de todos los ciudadanos. El éxito precisamente del Estado de las Autonomías es la racionalización de las tendencias basadas en sentimientos, aunque éstos siguen permaneciendo en el origen de las desavenencias presentes.

La generalización de las conferencias sectoriales, de los convenios y la necesidad de forjar la voluntad española tanto interna como externamente, además de otros factores, han logrado una nueva forma de cohesión territorial basada en la participación y el diálogo desde la lealtad entre las diversas instituciones. Ni que decir tiene que no se ha llegado al final del proceso, y éste es precisamente el punto débil del modelo: la necesidad de determinar el sistema de cierre del Estado

de las Autonomías. Éste claro es, no tiene por que ser rígido, sino que debe evolucionar por una serie de cauces prefijados y por el impulso acordado por todos los participantes.

El Estado como organización tiene que evolucionar para adaptarse profundamente al nuevo sistema y debe hacerlo con cierta celeridad habida cuenta del retraso con el que comienza. Las bases sentadas por la Administración Única parecen suficientes para que, con firme voluntad política, se llegue al fin perseguido. El Pacto Local, en realidad otro escenario de la Administración Única, debe comenzarse de inmediato, aunque puede verse dificultado por la enorme variedad de casos y situaciones en la que se encuentra la Administración local. Será preciso dotar a ésta de la suficiente capacidad gerencial, cuando no la tenga, para que dicho Pacto sea un éxito, a ello se deberán aplicar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

La utilización de los diversos instrumentos vertebradores arroja la existencia de un centro fuerte, pero ya no por sus medios personales y, cada vez menos, por su casi exclusiva autonomía financiera. Es en ese nuevo centro donde se determinan las políticas conformadoras del Estado y de la sociedad y a él se reconducen los acuerdos y los conflictos. La principal originalidad de ese nuevo centro es que se le han sumado las posiciones de intereses territoriales, aunque de forma variable, con objeto de poder seguir cumpliendo la función de integración de la sociedad y del Estado. De ahí la necesidad de legitimar democráticamente la participación en ese centro con el único instrumento válido de la democracia liberal: la representación.

La nueva vertebración precisa de una culminación política en el Senado. Se evitaría así la desparlamentarización creada por órganos no pensados para conformar el Estado de las Autonomías. Las conferencias sectoriales actúan sobre la urgencia de órdenes del día que hablan de disposiciones normativas y decisiones a corto y medio plazo. De ahí la necesidad de un Senado de debate político y territorial pensando en el largo plazo y que tenga en cuenta las coyunturas como un factor importante pero no decisivo.

Ceuta y Melilla cuentan con la experiencia de las dos fases del Estado de las Autonomías. El Estatuto de Ciudad Autónoma no resuelve completamente la integración adecuada de ambas ciudades en el modelo general. Sin embargo, resulta un primer paso que debe ser agotado en su completo contenido antes de su eventual reformar. Mientras esto sucede debe adquirir la experiencia necesaria de relación que ofrecen las diferentes conferencias sectoriales y con las instancias políticas y administrativas de todo el Estado. Para ello es necesario que se les deje

participar, y replantear un nuevo modelo de relación con el centro que haga más incidencia en la autonomía de las ciudades. Las oportunidades de la Administración Única y el Pacto Local deben aprovecharse para que se produzca una evolución dinámica y sin saltos que se deban a sentimientos agraviados.

4. Peculiaridades del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Melilla en el sistema autonómico

Se ha dicho anteriormente que la creación del Estado de las Autonomías no responde a motivos estrictos de racionalidad política, administrativa o económica. En una palabra, no se buscaba que el Estado funcionara mejor, sino que, simplemente, pudiera seguir existiendo con su configuración territorial histórica. Es en este fin fundamental donde hay que justificar la creación de las Comunidades Autónomas. A ese fin hay que añadir el derivado de lograr una coherencia de funcionamiento que se basase en unidades homogéneas desde el punto de vista institucional y competencial. Este aspecto ha sido muy favorecido por los sentimientos de territorios sobre los que en principio no cabía sospechar de su voluntad diferenciadora y, por tanto, autonomista, dando como resultado el de diecisiete Comunidades Autónomas.

En el caso de Ceuta y Melilla su proceso de institucionalización proviene de su singularidad geográfica e histórica que ha hecho que tradicionalmente sin ser provincias tuvieran un trato por la AGE similar a aquéllas. Si a este factor añadimos los fines anteriormente señalados para el Estado de las Autonomías, se deriva que inevitablemente Ceuta y Melilla hayan tenido que buscar su encaje en este Estado más allá de su inclusión en la Administración local. En realidad la solución adoptada ha sido una intermedia entre ente local y Comunidad Autónoma. La justificación de esta originalidad puede estribar en la dimensión de los dos territorios y en su escasa población, así como en motivos de carácter diplomático-internacional, por ser ciudades rodeadas por un país extranjero.

Las peculiaridades descritas son salvables, toda vez que el Estatuto de cada una de las ciudades puede entenderse como un primer paso hacia la consolidación de una regulación más estable dentro del Estado de las Autonomías. La evolución de una Administración local a una de Comunidad Autónoma es un proceso que requiere una serie de pasos, que puede tener como referente la experiencia de las uniprovinciales, claro es que se podría objetar que éstas no pasaron por ninguna etapa transitoria.

El Estatuto de Melilla presenta una serie de singularidades respecto a los de las Comunidades Autónomas, especialmente en el juego entre sus instituciones. Esas originalidades, producen el efecto de un cruce entre una Administración local y una Comunidad Autónoma, dando un resultado que está generando ya algunas disfunciones. Otro aspecto innovador es el de una Administración que no tiene garantizada su potestad de autoorganización o, mejor, que está no está signada plenamente al poder ejecutivo. Por último, y por lo que se refiere a este apartado, no resuelve la presencia de Melilla en las instituciones de coordinación político-administrativa como son las conferencias sectoriales, quedando ésta a los reglamentos de las mismas.

El análisis que se va a realizar a continuación trata de las cuestiones desde una perspectiva de la eficacia del funcionamiento de las instituciones, especialmente de las de gobierno o gobernabilidad. Cuestión ésta que aparece de inmediato una vez que se ha conseguido la diferenciación institucional. A continuación se va a tratar cómo influye el origen de Ayuntamiento en la Ciudad Autónoma de Melilla.

A. El peso de la influencia local en la Ciudad Autónoma de Melilla

En buena medida el Estatuto de Melilla ha configurado la evolución del Ayuntamiento melillense a una figura híbrida, pero que está mucho más cerca de ser ente local que Comunidad Autónoma. Así, no se han renunciado a las principales notas conformadoras de la organización municipal, por lo que resulta de interés repasar dichas notas.

El rasgo esencial de la Administración local española es el uniformismo, esto es, el tratamiento igual a los ojos de la ley de la realidad local, a pesar de que ésta presenta enormes diferencias. El uniformismo genera dependencia y, en la gran mayoría de los casos, pérdida de protagonismo político fuera de su ámbito territorial estricto. Se puede decir que lo que sucede en el interior del Municipio tiene normalmente escasa transcendencia política en el exterior. Esto no es sino una consecuencia del escaso peso político y administrativo que poseen los entes locales en España. En el caso de Melilla, podríamos encontrar alguna excepción al enunciado anterior debido a su ubicación geográfica que hace que su protagonismo nacional sea frecuente. Sin embargo, le es de aplicación la regla general por lo que respecta a la mayor parte de los municipios españoles. El resultado es la falta de una cultura política y administrativa de autosuficiencia o de reivindicación y el que las principales iniciativas o soluciones a los problemas internos provengan o se busquen fuera.

En el modelo local la figura del Alcalde domina absolutamente la Administración. Esto no tiene equivalente en el modelo de las Comunidades Autónomas que separa Gobierno y Administración. Ésta tiene su ámbito propio, si bien bajo la dirección del Consejero, que es la figura que engarza el Gobierno con la Administración. En el Ayuntamiento esto no es posible ya que, siguiendo con el símil autonómico, el concejal es a la vez parlamentario, consejero -en su caso- y subordinado orgánico y funcional del Alcalde-Presidente cuando obtiene de él, si así lo quiere, sus competencias administrativas.

El sistema político local, plasmado en el marco normativo, ha diseñado un reparto de competencias administrativas en el interior de las organizaciones locales que hace del Alcalde su casi exclusivo beneficiario. El legislador ha otorgado al Alcalde, que no es elegido directamente por los vecinos -salvo en contadísimas excepciones-, la capacidad de configurar a su voluntad el reparto de competencias a través de la delegación y, consecuentemente, de diseñar orgánicamente la Administración, salvo en lo impuesto por la normativa estatal o autonómica.

Las tres notas anteriores muestran la debilidad política y administrativa histórica de los entes locales españoles, aunque en los últimos quince años se han observado avances importantes, pero no hasta el punto de cuestionar sustancialmente el modelo presentado. El efecto de todo esto en Melilla es el de una Administración y una clase política no acostumbrada a tomar decisiones políticas de relevancia real, no por carencias propias sino por falta de oportunidades históricas.

B. Las notas diferenciadoras

La peculiaridad mayor existente en la definición de las dos instancias principales de Melilla, Asamblea y Consejo de Gobierno, es su no independencia, lo que se deja patente en que el Presidente del Consejo de Gobierno lo es también de la Asamblea. En este punto se ha optado por seguir el modelo local. Sin embargo, no se ha querido una mayor dependencia al no exigirse a los miembros del Consejo de Gobierno, salvo a su Presidente, la condición de miembro de la Asamblea. Éste también tiene la condición de concejal, quedando de esta manera evidente el hecho de que nos encontramos ante una representación política de corte local. Obsérvese que en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales los vestigios institucionales de la Diputación Provincial han desaparecido, no

teniendo el diputado regional la condición de diputado provincial y estando regida su elección por un procedimiento electoral distinto del local.

En el Estatuto de Melilla no hay referencia alguna a su derecho a participar en las Conferencias sectoriales. Si bien es cierto que esto tampoco sucede en el resto de Estatutos, el caso es que el de Melilla aparece cuando aquéllas están enormemente desarrolladas y reguladas en la Ley del Proceso Autonómico, que no preveía la incorporación de Ceuta y Melilla a este foro de cooperación. Ya se ha dicho que esto se ha resuelto en el caso de la Conferencia de Asuntos Europeos, pero no se ha hecho en el resto donde, o no asisten o lo hacen en algunos casos como observadores. El efecto de no tener el derecho generalizado a participar en dichas conferencias es el de tampoco hacerlo en la conformación de la voluntad estatal interna y externamente. Otro efecto es el de no adquirir los vínculos interadministrativos y políticos con las instituciones comunitarias, estatales y autonómicas, los cuales resultan imprescindibles en un Estado complejo como el español. De esos vínculos surge la eficacia y la integración estatal, en el caso de Melilla especialmente importante hacia el exterior.

Por lo que respecta a la Administración esta se puede decir que es triplemente dependiente. Lo es del Consejo de Gobierno, de la Asamblea y de la AGE. Del primero es evidente y así sucede en las Comunidades Autónomas. La peculiaridad frente a éstas es que en Melilla existe la figura del Secretario con un ámbito propio de competencias y que presenta una estructura administrativa con un presumible peso importante. Este aspecto se verá reforzado por otros factores.

La dependencia de la Asamblea no es de responsabilidad a través del correspondiente consejero, sino de dependencia jerárquica o de regulación normativa. Esto no sucede en el modelo de referencia autonómico y tiene su origen en la impronta local del Estatuto. Entre las funciones de la Asamblea están algunas de claro contenido administrativo: potestad normativa; aprobar planes de fomento, ordenación y actuación; normas básicas de organización y funcionamiento de los servicios; aprobar los convenios a celebrar con las otras Comunidades Autónomas o Ceuta; y ordenación de los recursos propios tributarios. En las Comunidades Autónomas todas ellas se encuentran en la órbita del ejecutivo, en especial las referidas o vinculadas a la potestad de autoorganización de la Administración.

Al Consejo de Gobierno le cabe la posibilidad de desarrollar reglamentariamente las normas de la Asamblea, pero con la decisiva limitación de que se precisa un señalamiento expreso, salvo en organización y funcionamiento. De esta

manera, la capacidad política y administrativa del Consejo de Gobierno se encuentra fuertemente limitada por la Asamblea. Por lo que respecta a la Administración, su sometimiento es casi absoluto. Se puede argumentar que la Constitución y los estatutos de las Comunidades Autónomas no configuran a la Administración como un poder autónomo sino dependiente del Gobierno. Sin embargo, el ordenamiento constitucional también quiere una Administración diferenciada del Gobierno, de ahí que posea potestad de autoorganización y que la cabeza de cada departamento administrativo, consejero, sea miembro del Gobierno. Es precisamente en este último aspecto donde el Estatuto de Melilla desdibuja la figura del consejero como cabeza administrativa en favor del Presidente. De esta manera, el consejero melillense corre el riesgo de ser sólo un asesor cualificado del Presidente que puede ver incrementadas sus competencias por deseo expreso de éste mediante delegación, al igual que sucede en la relación entre Alcalde y concejal delegado.

La tercera dependencia, la de la AGE, viene derivada por la carencia de potestad legislativa de la Asamblea. Por ello las normas fundamentales superiores de la Administración melillense son las de la AGE, no por que actúe la cláusula constitucional de supletoriedad sino, al igual que la Administración local, el legislador melillense está en las Cortes Generales. No obstante, en el caso melillense se produce una diferencia respecto a los entes locales.

Las competencias recogidas en el Estatuto hace que su techo competencial sea superior incluso a los grandes ayuntamientos, pero para éstos la normativa en muchos campos esenciales de la vida municipal es dictada por su Comunidad Autónoma. En el caso de la Ciudad Autónoma de Melilla, el Estado tiene que dictar legislación para las competencias transferidas a la Ciudad. Esto implica que deberá hacer referencias explícitas a Ceuta y Melilla en la legislación básica o marco cuando se trate de funciones completamente transferidas a las Comunidades Autónomas, o que tendrá que dictar normas específicas para ambas ciudades. En estos casos la capacidad de la Administración melillense de influir en las normas será notablemente más baja que en el caso de las administraciones autonómicas, donde se originan realmente la gran mayoría de los textos legislativos aprobados en los Parlamentos respectivos. Esta pérdida de poder de la Administración melillense respecto a las administraciones autonómicas es un dato de gran transcendencia que marca profundamente su caracterización todavía netamente local y dependiente de la AGE. En este sentido se podría señalar que es en el caso de Melilla se ha incluido dentro del modelo de relaciones intergubernamentales la

desconcentración política respecto de la AGE, ya que la capacidad de decisión última para la configuración real de las competencias reside en Madrid. No obstante, este fenómeno se ve parcialmente compensado con el juego entre las instituciones políticas que inciden en Melilla.

5. La configuración política resultante del Estatuto

La nota explicativa más sobresaliente desde el punto de vista político-institucional es que el Estatuto de Melilla introduce el asamblearismo en España y no el generalizado parlamentarismo, base de las relaciones entre Gobierno y Parlamento en el Estado y en las Comunidades Autónomas. Esto es consecuencia de mantener la estructura institucional local e implica que el peso de la iniciativa política está en la Asamblea y no en el Gobierno. También supone que la configuración de partidos en la Asamblea y su relación resulta determinante para explicar las actuaciones públicas en Melilla. Esto tiene un significado distinto al que podemos ver en las Comunidades Autónomas o el Estado. En éstos el aparato político-administrativo puede seguir funcionando en caso de no existir acuerdo político en el Parlamento, incluso puede adoptar nuevas políticas. En el caso de Melilla esto sólo es predicable para la gestión diaria pero no para el impulso o innovación de políticas existentes o nuevas.

El Estatuto configura un núcleo competencial común a los Ayuntamientos junto al que se sitúan las competencias transferidas. Se ha querido que para ambas funciones el modelo de relación previsto para los Ayuntamientos, esto es el de Pleno y Comisión de Gobierno, o, si se quiere desde un punto de vista político, entre el grupo que sustenta el gobierno municipal y la totalidad de los concejales. Lo que sucede es que para las competencias transferidas se ha rebajado el nivel de decisión del Consejo de Gobierno respecto a lo que sucede en las Comunidades Autónomas. La adaptación y regulación consecuente de las competencias transferidas a Melilla la hace la Asamblea y no el Consejo de Gobierno o la misma Administración. Esto implica que la configuración política de la Asamblea resulte decisiva para explicar incluso el funcionamiento diario de la Administración melillense.

El modelo de actuación administrativa en Melilla es de un juego producto 0 entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno: es necesario que ambos aporten factores positivos para que se genere algún resultado de regulación o de innovación.

Esto es debido a que la aprobación de la planificación, de la reglamentación y la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales caen exclusivamente en el ámbito de la Asamblea. Se ha querido así un Gobierno sometido a la Asamblea, pero no en el tradicional sentido de responsabilidad política, sino de iniciativa y ampliamente en su actuación. Por ello, el juego de las mayorías de la Asamblea determina más allá de lo que pueda suceder en las Comunidades Autónomas, la vida político-administrativa melillense.

En el caso de un Gobierno autonómico con un débil respaldo en el Parlamento, éste intentará que se someta en su actuación a sus dictados. Sin embargo, el margen de maniobra de aquél es muy amplio. Esto se hace patente en el caso de que la oposición esté de acuerdo para someter al Gobierno pero no para sustituirlo. El mecanismo de sometimiento se activa ante la iniciativa legislativa del Gobierno, quien a través de sus apoyos parlamentarios tiene que lograr el consenso para poder aprobar una Ley. También pueden producirse iniciativas legislativas de la oposición que pueden marcar en una materia concreta la acción del gobierno, aunque también en este caso se precisa un cierto consenso, ya que de otra manera el Gobierno podría dimitir ante una presión excesiva. El juego cobra todo su interés ante la presentación de la anual ley de presupuestos.

En otras ocasiones un gobierno débil se tendrá que enfrentar ante proposiciones no de ley que tratan de que se actúa por la Administración, normalmente, o por el Gobierno en una determinada línea. Pues bien, aunque sean aprobadas no son de obligado cumplimiento en virtud de la autonomía del ejecutivo frente al legislativo. De esta forma, existe una delimitación entre ambos poderes y esferas respectivas de actuación que sólo interseccionan en las mociones de censura, cuestiones de confianza, disoluciones del parlamento y aprobación de leyes. Esto no sucede en el caso de Melilla.

El Estatuto melillense configura un Consejo de Gobierno sometido a la Asamblea, aunque no integrada en ella como sucede en resto de los ayuntamientos. La debilidad de respaldo en la Asamblea conduce a grandes dificultades para sacar adelante los asuntos de la ciudad, incluso los menores. En ese caso el consenso, y la consiguiente cesión del grupo de gobierno, resulta inevitable. Sin embargo, esto no significa sometimiento a la oposición, ya que se puede forzar la situación hasta que ésta tenga que optar entre sacar adelante sus propuestas o sustituir al equipo de gobierno.

El Estatuto de Melilla prevé la cuestión de confianza a presentar por el Presidente, aunque su utilidad es realmente escasa o nula. En primer lugar, por la

dependencia expuesta del Consejo de Gobierno y, además, por la imposibilidad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolver la Asamblea que también preside. El mecanismo de la cuestión de confianza es típicamente parlamentario y se complementa con la capacidad del ejecutivo, a través de su presidente, de disolver la Asamblea. Es por ello, que en el actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía se está generalizando esta compensación a la posibilidad del legislativo de revocar la confianza al ejecutivo, que ya existía en algunos estatutos.

Como resultado de lo anterior, los protagonistas de la vida política y administrativa de Melilla son los grupos políticos de la Asamblea. Esto será más cierto conforme mayor fragmentación haya en el sistema de representación. De esta manera, el sistema de relaciones políticas descansa más sobre perfiles políticos que de gestión, lo que marca decisivamente el modelo administrativo melillense.

6. La delimitación entre política y Administración en el Estatuto

Uno de los principales males institucionales españoles es la no diferenciación entre el nivel político y el administrativo, lo que conduce a la politización en muchos casos y, eventualmente, al fenómeno contrario: la administrativización de la política. Es claro que el Gobierno dirige a la Administración, como lo es que ambas son instituciones distintas vinculadas por la figura del ministro o consejero en el caso de las Comunidades Autónomas. Esta distinción otorga autonomía aunque no independencia a la Administración de la política, de tal forma que la actuación realizada a través de las políticas públicas es el resultado de la combinación de esfuerzos entre diversos actores entre los que destacan los políticos y los burócratas. Hasta tal punto se condicionan que la falta de impulso o de legitimación de la acción de los primeros hace que el producto político sea 0. Igualmente, la inacción burocrática conduce en la mayor parte de los casos a la falta de resultado en una política. Por ello resulta de gran interés estudiar el modelo de relación de políticos y burócratas en una Administración concreta.

Los entes locales españoles se han caracterizado históricamente por tener una Administración débil en cuanto a competencias y protagonismo político, a la vez que han estado fuertemente condicionados por la figura del Secretario y del resto de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. El condicionante alcanza la dependencia en los entes pequeños y medianos, que son la gran mayoría y se ve favorecida por la escasa profesionalización de la vida política local, por la tecnifi-

cación creciente de la vida administrativa y por el carácter diletante del político frente al experto funcionario o burócrata. En los últimos años se han introducido medidas de discrecionalidad en la cobertura de los puestos funcionariales superiores, tanto en medianos y grandes Ayuntamientos como en las Diputaciones, culminándose una tendencia que se inicia con la redefinición a la baja de la figura del Secretario en la ley de régimen local de 1985. No obstante, el peso de los burócratas locales en la vida política municipal y provincial sigue siendo, aunque desigual, elevado. Este fenómeno se acentúa por el diseño orgánico que el legislador ha querido de forma casi generalizada para los entes locales, en especial los medianos y grandes.

El diseño orgánico hay que asociarlo, al menos, con las siguientes cuestiones: las relaciones entre el Gobierno, o equivalente, y la Administración; la determinación de los productos administrativos; la regulación de las relaciones entre los integrantes del sistema político; la exigencia de los requisitos para la ocupación de los puestos políticos y administrativos; la interrelación con el resto de los factores administrativos; el condicionamiento de la iniciativa de la decisión política. En el caso local, y para los medianos y grandes municipios, se ha configurado un diseño muy corto en lo político donde el concejal es a la vez jefe de los servicios que caen dentro de su delegación. A esto hay que añadir que no siempre ejerce su dedicación de una forma plena y que en ocasiones no posee conocimientos previos de gestión del área encomendada. Además, dado el tiempo efectivo del que dispone un concejal para lograr realizaciones políticas, lo más probable es que no lo pierda enfrentándose con sus únicos colaboradores que, además, pueden ser aliados para conseguir su permanencia en el poder.

Lo anterior conduce casi inevitablemente a que tenga que hacer descansar el peso de la decisión y de la gestión en los funcionarios a su cargo, en especial de los más cualificados. La única salida de los políticos locales es desarrollar una estructura política paralela a la administrativa, bien en el entorno del Alcalde o principales concejales delegados o bien de forma generalizada estableciendo cargos de confianza política entre el nivel administrativo superior y el concejal. Los efectos en la gestión diaria de estas soluciones pueden ser múltiples pero el más común es la confusión administrativa y de jerarquía y la politización de la institución local.

La Administración municipal aunque se encuentra fuertemente sometida por los condicionantes señalados sigue teniendo un ámbito propio de actuación. La falta de consenso político para sacar adelante ciertas políticas, o todas, es cierto que anula la capacidad de innovación y aún de regulación, pero hace que la iniciativa sobre la

Administración caiga en el campo de los burócratas y no en el de los políticos. La eventual falta de acuerdo entre éstos hace que dominen las propuestas de los burócratas, siempre revestidas de contenidos técnicos. Se puede realizar la hipótesis de que el modelo de relación entre los burócratas y los políticos en un Ayuntamiento puede variar entre el dominio burocrático o el de sintonía entre políticos y burócratas, ya que éstos también precisan de los primeros para maximizar su beneficio.

El modelo de relación entre políticos y burócratas locales se caracteriza normalmente por tener un estilo integrativo. Ello es así al no percibir los políticos una imposición burocrática al entender que las decisiones que se adoptan responden a criterios técnicamente superiores. Los ganadores son los funcionarios, al estar los políticos ocupados en dirimir sus conflictos o, cuando estos están encauzados, ambos. De esta manera, los políticos pueden aparecer más como legitimadores de las acciones de la Administración que como decisores. La resolución de los conflictos entre los políticos y los funcionarios se produce por abdicación de los primeros, aunque ésta no tiene que ser explícita, o por negociación si el conflicto político es bajo. El estilo decisional se fundamenta sobre la base del conocimiento experto, aunque puede ser de cooperación mutua basada en la aceptación recíproca del papel de élite que cada uno tiene; en el entendimiento que cada cual hará uso de sus contactos profesionales para obtener más poder sobre cualquier competidor potencial.

El atributo más importante de la relación entre los políticos y los burócratas locales es la posesión de conocimientos expertos en el área de la política pública de que se trate. Los impactos del modelo sobre las políticas públicas generan estabilidad. Los burócratas intentarán mantener el *statu quo* a pesar de los intentos de los políticos de generar el cambio, lo cual no quiere decir que los altos funcionarios no propongan cambios, pero éstos se producen desde una posición preservada como paradigmática y suelen ser de carácter incrementalista. En caso de regulación del conflicto es probable que se produzca una identidad de metas y valores con independencia del titular concreto de las posiciones en la cúpula de la organización.

Aplicando las reflexiones anteriores al caso de Melilla, se puede concluir que el Estatuto configura una Administración débil, como su Consejo de Gobierno, e irresponsable al caer su ámbito decisional casi exclusivamente en el nivel político, pero permite una burocracia potencialmente fuerte. Esto no suele ser extraño en las administraciones locales como hemos visto, pero se incrementa en nuestro caso por la naturaleza de las competencias transferidas y por el juego institucional descrito. A ello hay que añadir que la afirmación anterior se ve reforzada cuando se produce el caso de una Asamblea fragmentada incapaz de lograr mayorías estables.

7. La evolución institucional posible de la Ciudad Autónoma de Melilla

El enunciado de este apartado puede resultar paradójico al parecer proponer que Melilla sea ciudad sin ser ente local, pero precisamente ésta es la cuestión clave de su Estatuto. El adjetivo autónoma no puede hacer referencia a su condición de ente local, puesto que todos ellos tienen tal condición según se recoge en nuestra Constitución. Ahora bien, la autonomía de estos entes es exclusivamente administrativa, y, por tanto, sometida a la política de los entes territoriales mayores o dotados de plena autonomía o política, Estado y Comunidades Autónomas. Por tanto, el otorgamiento de un Estatuto de Autonomía a la Ciudad de Melilla muestra la voluntad del legislador español de iniciar el camino a una autonomía política diferenciadora de la local. De otra forma no tendría sentido optar por esa solución cuando existen soluciones más simples como la delegación o la encomienda de gestión. Por eso el Estatuto de Autonomía de Melilla no debe ser una carta municipal. Es desde este origen desde el que hay que estudiar la superación de las limitaciones como ente local de Melilla. Esto no debe conducir a una reforma inmediata de su Estatuto, pero sí a plantear con detenimiento y reflexión una evolución del mismo conforme se vayan agotando las propuestas que en él se contienen.

La evolución del actual Estatuto pasa por superar las debilidades puestas de manifiesto en las páginas anteriores y tendría, al menos dos etapas. La primera de las cuales deberá contemplar los siguientes aspectos:

- Eliminar la coincidencia entre la presidencia de la Asamblea y del Consejo de Gobierno.

- Una mayor definición de las funciones del Consejo de Gobierno, fortaleciéndolo a costa del Presidente, al estilo de las Comunidades Autónomas.

- Reforzar la figura del consejero como cabeza política de las áreas administrativas de su competencia.

- Otorgar la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y a la Administración, al menos, en las cuestiones relacionadas con la potestad de autoorganización y de servicios, pudiendo quedar en la Asamblea reglamentos marco o que contemplen la planificación; quinto, excluir a la Administración del régimen local e integrándola en el general;

- Recoger su equiparación a las Comunidades Autónomas en la conformación

de la voluntad estatal, esto es, otorgándole igual derecho que a ellas en las conferencias sectoriales.

La segunda fase tendría como objeto el otorgamiento de rango político pleno a la autonomía, lo que pasa por otorgar potestad legislativa a la Asamblea y la plena reglamentaria al Consejo de Gobierno y a la Administración.

La situación actual debe servir esencialmente para definir el modelo de llegada y para fortalecer las instituciones, especialmente el Consejo de Gobierno y la Administración. Esto resultará especialmente difícil dada su configuración dependiente de la Asamblea, pero existe un margen de maniobra que debe ser agotado y aprovechado para adquirir una cultura de poder ejecutivo y no sólo de gestión política. El refuerzo de ambas instituciones pasaría por:

- Crear un estrato de personal directivo dedicado a funciones de apoyo a la toma de decisiones. Su origen puede ser de la propia Administración, para lo que es preciso una formación adecuada, o de nuevo ingreso con un perfil orientado a la gerencia, y no de corte tradicional.

- Desarrollar los órganos internos de coordinación con un mayor contenido administrativo, superando el modelo de las comisiones informativas o similares. A ellos habría que añadir órganos de evaluación de la actividad pública.

- Iniciar un proceso de modernización de la administración sobre los siguientes pilares: formación, en especial de los niveles superiores, y procesos de selección adecuados; orientación de la actividad al ciudadano; reforma de los procedimientos desde la eficiencia y la calidad; innovación de los sistemas y tecnología de la información dirigiéndolos a la mejora de la gestión y al seguimiento de la misma por el ciudadano.

El aspecto clave es la creación de un nivel directivo funcionarial que asuma la perspectiva de planificación y de gestión propio de los órganos centrales de donde pertenecían las competencias transferidas o las por transferir, ahora o en el futuro. Ese personal es también el encargado de preparar las reuniones de las conferencias sectoriales o reuniones con los órganos de la AGE. Asimismo, debe preparar los borradores legislativos que la Asamblea promoverá ante las Cortes Generales. Como se ve son funciones que no son propias de la Administración local, y para las que no se ha transferido el personal correspondiente de la AGE. Como ha sucedido en las Comunidades Autónomas, la creación adecuada de un estrato de personal directivo marca decididamente la capacidad gerencial de una Administra-

ción y el paso de una etapa puramente de gestión a otra de planificación y de innovación.

Hay que concluir señalando que el futuro de la Ciudad de Melilla es esperanzador y que depende más de sus instituciones y ciudadanos que de tutelas externas. Para ello es preciso la institucionalización de la autonomía conseguida y tomar como referente de evolución meditada el Estado de las Autonomías como modelo de vertebración e integración de España. Quizá eso implique que a Melilla se le pidan ahora más esfuerzos y pruebas que antes a las Comunidades Autónomas, pero este parece ser el destino, jalonado de éxitos, de la Ciudad que celebra su quinto centenario de incorporación a la Corona de Castilla y, por tanto, a España.

Bibliografía

- Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. 1992.
- Aja, Eliseo y otros. (1985) *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Tecnos.
- Arenilla Sáez Manuel (1996) "Integración y evolución del Estado autonómico" en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Arenilla Sáez, Manuel (1995) «La innovación organizativa en las corporaciones locales» en *Terceras Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Santiago de Compostela. Consellería de Economía e Facenda.
- Arenilla Sáez, Manuel (1992) «La Función pública autonómica: ¿Un modelo agotado?. REDA n° 74.
- Arenilla Sáez, Manuel. (1991) *Modernización de la Administración periférica*. Madrid. MAP.
- Baena del Alcázar, Mariano. (1993) *Curso de Ciencia de la Administración. Vol. I*. Madrid. Tecnos.
- Baena del Alcázar, Mariano. (1992) *Curso de Ciencia de la Administración. Vol. II. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado.
- Baena del Alcázar, Mariano. (1992) *Instituciones Administrativas*. Madrid. Marcial Pons.

- Baena del Alcázar, Mariano. (1984) *Organización administrativa*. Madrid. Tecnos. 1984.
- Barzelay, Michael (1987). «El socialismo andaluz: la ideología política y la política económica de una Comunidad Autónoma española». *Revista de Estudios Regionales*, n° 17.
- Burdeau, (1980) *Traite de Science Politique, II*. París. L.G.D.J.. 30 Edición.
- Castells, Antoni. (1991) «El sistema de financiación autonómica: balance y perspectivas de revisión», en *El Estado de las Autonomías* de Antonio Monreal (Editor). Madrid. Tecnos.
- Chisholm, Donald (1987) «Illstructured problems, informal mechanisms and the design of public organizations,» en *Bureaucracy and public choice* de Lane (Ed.). Londres. Sage.
- De Esteban, Jorge y López Guerra, Luis. (1983) *El Régimen Constitucional español 2*. Madrid. Labor.
- Fraga Iribarne, Manuel (1994) conferencia en *Hacia una vertebración definitiva del Estado*. Valladolid. Cortes de Castilla y León.
- Garrido Falla, F. (1993) «La Administración única: problemática de una obviedad». *Revista de Administración Pública*, n° 130.
- Hernández la Fuente, A. (1995) *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Málaga, Algazara.
- Leguina Villa, Jesús. (1981) «Las Comunidades Autónomas» en *La Constitución Española de 1978* de Predieri y García de Enterría. Madrid. Civitas.
- López-Aranguren, Eduardo. (1994) «Nacionalismo, Regionalismo y posnacionalismo en las Comunidades Autónomas del Estado español». *Razón y Fe*, tomo 230.
- López-Aranguren, Eduardo. (1983) *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montero, José Ramón. (1990) «El debate sobre el federalismo en España: Notas marginales sobre algunas cuestiones implícitas» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* de Juan Cano Bueso (Edición y coordinación). Madrid. Tecnos.
- Morata, Francesc. (1992) «Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico». *Revista de Estudios Políticos* n° 76.
- Muñoz Machado, Santiago. (1982) *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*. Madrid. Civitas.
- Muñoz Machado, Santiago. (1984) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*. Madrid. Civitas.

- Parada, Ramón. (1992) *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid. Marcial Pons.
- Pujol i Soley, Jordi (1994) conferencia en *Hacia una vertebración definitiva del Estado*. Valladolid. Cortes de Castilla y León.
- Rodríguez-Arana, Jaime (1995) «Administración única: descentralización y eficacia». *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº. 6-7.
- Rodríguez-Arana, Jaime (1995) *Autonomías y Administración Pública*. Madrid. Praxis.
- Rose, Richard (1989) *Ordinary people in public policy*. Londres. Sage.
- Salanes i Giralt, M.ª Montserrat y Cabases i Piqué, M.ª Àngels. (1991) «El Fondo de Compensación interterritorial. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990» en *El Estado de las Autonomías* de Antonio Monreal (Editor). Madrid. Tecnos.
- Solé Tura, Jordi. (1985) *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid. Alianza. 1985.
- Solozábal, J.J. (1992) «Sobre el Estado autonómico español». *Revista de Estudios Políticos*, nº 78.
- Subirats, Joan. (1991) «Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores» en *Poder Político y Comunidades Autónomas* coordinada por Figueroa y Mancisidor. Vitoria. Parlamento Vasco. 1991.
- Vandelli, Luciano. (1982) *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid. IEAL.

NATURALEZA JURÍDICA
DE AUTONOMÍA
AUTÓNOMA

ESTATUTO DE
CIUDAD AUTÓNOMA DE
MELILLA

Introducción

Por medio de las Leyes Orgánicas 1, de 13 de marzo, se aprobaron los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla. En ambos casos se incorporó al ordenamiento constitucional español una figura peculiar, la de la "Ciudad Autónoma", que venía a culminar la consolidación del Estado Autonómico, todavía pendiente de concluir por la existencia de estos dos territorios de régimen común, no dotados de autonomía. Tras un ajetreado y largo proceso que tiene su punto de arranque en la Constitución y en el que se manejaron diversas posibilidades, desde la de una Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151 CE hasta el simple mantenimiento de la condición de entidad local con algunas especialidades, se optó finalmente por dotar a ambas ciudades de la condición de "Ciudad Autónoma"¹.

El Estado autonómico español ofrece así una diversidad de soluciones que, más allá del supuesto normal de Comunidades Autónomas que asumen su autonomía por medio de un Estatuto de autonomía, van desde territorios

1. Sobre este proceso, puede consultarse el trabajo, muy completo, de Adolfo Hernández Lafuente, *Estatutos de autonomía para Ceuta y Melilla*, editorial Algazara, Málaga, 1995. Cfr. igualmente, Josep M^o Castellà Andreu y Eva Pons Parera, «Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, pp. 201 y ss.