



**RESUMEN DE LAS PRINCIPALES SENTENCIAS EN REFERENCIA A LA NATURALEZA
JURÍDICA DE LA CIUDAD Y PECULIARIDADES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO**

**A) SOBRE LA SUSTITUCIÓN DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES POR LOS PROPIOS DE LOS
PREVISTOS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.**

1) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de mayo de 2001, recurso contencioso-administrativo, núm.4826/95. ECLI:ES:TSJAND:2001:6427; Id Cendoj 290673300112001100547. Ponente Suárez de Bárcena de Llera F.J. 1º “ *Los órganos de administración autonómica previstos en el Estatuto, conforme a la Disposición Transitoria 1ª de la LO 2/95, una vez entraron en funciones sustituyeron a los del Ayuntamiento, contribuyéndose así a una administración Única, con personalidad jurídica propia, y con una configuración diferente a la anterior...*”.

B) POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO.

1) Sentencia del Tribunal Superior Justicia de Andalucía núm. 4826/95 de 8/05/2002, F.J 2º, señalaba que:

“La Ciudad de Melilla entra en lo que se puede denominar bloque de la constitucionalidad, rigiéndose por la Constitución, el Estatuto y el régimen que del mismo se derive para la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno...De aquí que en materia de organización y funcionamiento de la Asamblea es de aplicación exclusiva la normativa constitucional, el Estatuto y el Reglamento, adoptado en cuanto a organización y funcionamiento”.

2) Sentencia nº 1060 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJA, con sede en Málaga, de fecha 18 de diciembre de 1997, Roj: STSJ AND 2984/1997 - ECLI:ES:TSJAND:1997:2984 , Id Cendoj: 29067330011997100044 , FJ 4º y la 3) Sentencia nº recurso 1939 de la misma Sala y Tribunal, de



fecha 9 de noviembre de 1998 , Roj STSJ AND 11166/1998ECLI:ES:TSAND: 1998:11166, Id Cendoj 2906733011998100629, FJ 3º, venían a señalar que:

“ Del referido marco normativo debe concluirse necesariamente que en materia de organización y funcionamiento de la Asamblea de Melilla (y de las otras instituciones de autogobierno) , es de aplicación exclusiva la normativa constitucional, la estatutaria y su desarrollo reglamentario, no siendo de aplicación a la misma la normativa estatal y más concretamente el Reglamento de Organización , Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes locales ” - Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre ”.

4) Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 7ª , sentencia de 4 de febrero de 2002, Roj: STS 648/2002-ECLI:ES:TS:2002:648; Id Cendoj 28079130072002100163, núm recurso 303/1999; Ponente Goded Miranda.

Con ocasión de determinar si la renuncia al acta de un diputado local era efectiva mediante un escrito ante el Pleno (tal y como contempla el régimen local en el ROF en su art. 9) o bien por la toma de conocimiento por parte de la Mesa de la Asamblea, tal y como señalaba el por entonces vigente Reglamento Orgánico de la Asamblea en su art. 18, concluyendo que *la norma local no era aplicable “ a la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla, que se rige por el Estatuto de Autonomía y por su propio Reglamento Orgánico, teniendo el artículo 18.e) del Reglamento Orgánico de la Asamblea de la Ciudad de Melilla carácter de precepto especial, de específica vigencia para los Diputados de la Asamblea (...)”*

5) Tribunal Supremo, en la sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de 11 Abr. 2003, Rec. 1312/1999, Ponente: Cáncer Lalanne, Enrique, Nº de Recurso: 1312/1999. LA LEY 69608/2003, confirmatoria de la del TSJ Andalucía de fecha 9 de noviembre de 1998, recurso 1939/98, ya estableció la especial fuerza del Reglamento de la Asamblea, directamente ordenado por el Estatuto de Autonomía y la Constitución, *sin que le sea de aplicación la normativa local en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones propias de autogobierno*, llegando a reconocer que:

“...Como bien dice la sentencia impugnada, el derecho fundamental de participación política, reconocido en el art. 23 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley (en este caso el Estatuto de Autonomía de Melilla, Ley Orgánica 2/1995, de 13 Mar (LA LEY 1078/1995). y el Reglamento Orgánico de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de 7 Sep. 1995), regular



los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos. Pasando aquellos, en virtud de la Ley, a quedar integrados en el status propio de cada cargo (FJ 3º).

6) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-administrativo, sentencia 995/2017 de 31 mayo de 2017, Rec. 432/2012. Ponente: García de la Rosa, Carlos.; LA LEY 224281/2017; ECLI: ES:TSJAND:2017:13767, analiza los recursos interpuestos por varias formaciones políticas contra el Reglamento de la Asamblea de Melilla aprobado por el Pleno con fecha 18 de mayo de 2012, y señala el sistema de fuentes.

“Es de advertir para este supuesto y los sucesivos que el sistema de fuentes en la ciudad autónoma está presidido por la Constitución Española, el Estatuto de autonomía de la Ciudad Autónoma que consagra su régimen institucional especial caracterizado por un grado de autonomía superior al de los municipios, pero sin alcanzar la más representativa expresión del autogobierno autonómico que viene constituida por el reconocimientos a las comunidades autónomas de capacidad legislativa, y a continuación por lo que se refiere a su organización institucional habrá de estarse a las normas propias con las que se dote la propia ciudad autónoma, sólo de modo supletorio la organización institucional de la Ciudad podrá entenderse regulada por las disposiciones del régimen local general, así se dejó declarado en la sentencia de esta Sala de fecha 8 de mayo de 2001 (rec. 4826/1995 (LA LEY 91999/2001) “ FJ 4º.

Sobre la regulación de la sesión constitutiva de la Asamblea , el Tribunal dice “...en el ámbito de la competencia organizativa de sus instituciones **la ciudad autónoma tiene libertad para regular la organización de la Asamblea, incluida en modo de constituirse al abrigo de lo previsto en el art. 20 de EA**”.

7) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28/11/2019 ;nº de recurso: 12/2018; nº de resolución: 2194/2019, Roj: STS And 17126/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:17126, ID CENDOJ: 41091330032019102360, sede: Sevilla;sección: 3;procedimiento: contencioso. Ponente: Victoriano Valpuesta Bermúdez, se analiza esta posibilidad por parte de la Ciudad de crear y desarrollar otras instituciones propias de autogobierno diferentes a las estatutariamente previstas (Direcciones Generales y Viceconsjerías).



*“Esa facultad concedida al Presidente está amparada en la previsión contenida en el apartado 2 de este mismo artículo 6 del EAC, según el cual: **"la organización y funcionamiento de dichos órganos (el Presidente y el Consejo de Gobierno) se ajustarán a lo establecido en el presente Estatuto y a las normas que en su desarrollo dicte la Asamblea de Ceuta"**, disponiendo a su vez el art. 20 del EAC que **"corresponde a la ciudad de Ceuta, en los términos previstos en el presente Estatuto, la competencia sobre la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"** FJ 1º de la citada sentencia de 28/11/2019.*

C) NATURALEZA JURÍDICA.

1) Autos 201 y 202 /2000 de 25 de julio del Tribunal Constitucional.

Resolvió el Tribunal Constitucional que “ *dado, pues, que (la Ciudad) no constituye una Comunidad Autónoma, procede apreciar, en virtud de lo dispuesto en los artículos 162.1 a) y 32.2 LOTC, la falta de legitimación de su Consejo de Gobierno(de la Asamblea en el caso de Ceuta) para promover”* el recurso.

2) Sentencia núm. 240 de 20 de julio de 2006, dictada por el Pleno del Alto Tribunal en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546 – 2000 promovido por la Ciudad de Ceuta.

*”Un ente municipal dotado de un régimen de autonomía singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios” (F.J.4º), pero al fin y al cabo un ente local, que” ... con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y como ha reconocido la doctrina del ATC 202/2000, de 25 de julio, ha quedado claramente establecida la **condición de la ciudad Autónoma de Ceuta como ente municipal ex arts. 137 y 140 CE.**”*

Sin embargo considera la autonomía nacida de los Estatutos con un plus sobre la estrictamente administrativa de los entes locales. Así, “... es incuestionable que la autonomía de la ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las comunidades autónomas (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3), es asimismo diferente de aquélla de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal que fija los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado Ceuta



posee pues un régimen singular de autonomía local, que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía de la ciudad, lo cual tiene reflejo en su peculiar régimen competencial...” (F.J.7º).

3) Sentencia nº 1560/2006 de la Sala de lo Contencioso administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 27 de noviembre de 2006, recurso 826/ 1996, STSJ AND 8351/2006 – ECLI:ES:TSJAND:2006:8351; Id Cendoj: 29067330012006102902. Ponente: María Teresa Gómez Pastor, por la que obligaba a la Ciudad a remitir copia de los actos y acuerdos a la Delegación del Gobierno de Melilla, al ser una entidad local, pues señala que ante la carencia de potestad legislativa el régimen jurídico es el propio de los entes locales.

Argumenta que , “de lo que resulta que la Ciudad de Melilla por así establecerlo su propio Estatuto y ante la carencia de potestad legislativa se rige por la legislación del Estado en materia de Régimen Local, concretamente en lo relativo al procedimiento administrativo y régimen jurídico por el que se rige (F.J.3º).”

4) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, sentencia de 23 Dic. 2004, rec. 1814/2002. STS 8449/2004 - ECLI:ES:TS:2004:8449 Id Cendoj: 28079130072004100546.

Resumen: Una remisión integral al procedimiento de aprobación de normas reglamentarias previsto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Los actos de su Asamblea y de su Presidencia no son residenciables ante el T.C. pues no tienen naturaleza parlamentaria.

“(F.J.3º) Por su parte, la jurisprudencia de esta Sala (en SSTS de esta Sección de 15 de julio de 2002, casación 579/98 y 11 de abril de 2003, casación 1312/99) ha reconocido que Ceuta no constituye una Comunidad Autónoma, por lo que no cabe atribuir plena naturaleza parlamentaria a la actividad del Pleno de la Asamblea, partiendo del análisis de los siguientes textos legales: a) La condición de Concejales de los miembros de la Asamblea (artículo 7.2 del Estado de Autonomía -Ley Orgánica 1/95 de 13 de marzo - y artículo 3, último párrafo del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta). b) La asimilación de la Mesa de la Asamblea con los órganos de los entes locales, con su régimen y modo de actuar (disposición transitoria 1-2 de la Ley Orgánica 1/95 de 13 de marzo). c) De conformidad con lo



establecido en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía , la ciudad de Ceuta ostenta facultades normativas, en los términos y alcance que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales, así como los que en el futuro se atribuya a estos entes territoriales por Ley del Estado (artículo 96.3 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta), siendo el procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Estatuto el regulado por la legislación del Estado sobre Régimen Local y la potestad normativa reglamentaria seguirá los trámites del artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local (artículo 97.1 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta). Estas consideraciones explican que este Tribunal tenga jurisdicción para conocer del recurso de casación, pues los actos impugnados, pese a ser Resoluciones del Presidente de la Asamblea de Ceuta que interpretan el Reglamento Parlamentario de la Cámara y suplen su omisión, no eran objeto de amparo directo previsto en el artículo 42.1 de la LOTC , dada la peculiaridad de la Asamblea de Ceuta, pues de no producirse tales connotaciones como actos parlamentarios, no constitutivos de mera administración, hubieran sido objeto de la jurisdicción constitucional (en coherencia con las SSTC 118/88, 119/90, 214/90, 15/92, 44/95, 93/98, 38/99 y 185/99 , entre otras) ”.

5) Sentencia del Alto Tribunal núm. 2556/2009, Sala de lo Contencioso Sede: Madrid , Sección: 4 Fecha: 21/04/2009, núm. recurso 3565/2005, Roj: STS 2556/2009 - ECLI:ES:TS:2009:2556.

Sobre el acceso a la Jurisdicción Contenciosa: ente local o una Administración autonómica.

Resumen: Ceuta "no constituye una Comunidad Autónoma", por lo que su acceso a la jurisdicción es según el art. 8.1 LJCA.

(F.J. 3º) En ellos se concluye de manera indubitada la condición de entidad local de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Como se dijo entonces, mientras la Ley Orgánica a la que se refiere la disposición transitoria quinta de la Constitución es el instrumento a través del cual las Cortes Generales "autorizan" una posible iniciativa de los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla -constatado el "interés nacional" que podría concurrir en la constitución de dichas ciudades como Comunidades Autónomas-, por el contrario, el artículo 144.b) CE se limita a facilitar que, por idénticos motivos de interés nacional, las Cortes Generales puedan no sólo "autorizar" sino también "acordar", sin la previa iniciativa de tales Ayuntamientos, un Estatuto que otorgue



un régimen de autonomía diferente al que caracteriza a las Comunidades Autónomas. No era imperativo, por tanto, que, a tenor del precepto constitucional mencionado, el procedimiento previsto en el mismo concluyera necesariamente con la creación de una Comunidad Autónoma. Y es por ello, además, por lo que la existencia de un Estatuto de Autonomía promulgado por Ley Orgánica no es por sí sólo un indicador de la existencia de un ente territorial autonómico pues, según también recogimos en nuestra citada Sentencia de 23 de diciembre de 2004 , ningún impedimento constitucional existe para que los Estatutos de Autonomía "excepcionalmente puedan cumplir otra función específica". Es éste "precisamente el supuesto en el que cabría encuadrar al Estatuto de Autonomía de Ceuta, configurado como «la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta», según la propia fórmula utilizada en su Preámbulo" toda vez que tal Estatuto no fue elaborado y aprobado siguiendo el procedimiento previsto en la disposición transitoria quinta en relación con el inciso primero ("autorizar") del artículo 144.b) CE sino de acuerdo con el inciso segundo del mencionado precepto constitucional ("acordar"). En este sentido, y como señaló el Auto del Tribunal Constitucional núm. 202/2000, de 25 de julio , debe tenerse presente que la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 1/1995 tiene su origen en un proyecto de ley del Gobierno «ex» art. 87.1 CE . Ciertamente, en momentos anteriores a dicha tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía, se adoptaron acuerdos de iniciativa autonómica por parte del Ayuntamiento de la ciudad, pero esos acuerdos no prosperaron y no guardan relación jurídica formal con la iniciativa gubernamental que inició el procedimiento del que surgió la Ley Orgánica 1/1995. Además , la tramitación parlamentaria de la referida Ley Orgánica pone claramente de manifiesto que la voluntad de las Cortes Generales no fue la de autorizar la constitución de Ceuta como «Comunidad Autónoma». Así lo evidencia el hecho de que durante la misma fueron rechazadas aquellas enmiendas cuya finalidad era precisamente la consideración de Ceuta como «Comunidad Autónoma».

Finalmente, recordaremos que también en la citada Sentencia de 23 de diciembre de 2004 , concluimos que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala (SSTS de 15 de julio de 2002 -casación 579/1998- y 11 de abril de 2003 -casación 1312/1999-) Ceuta "no constituye una Comunidad Autónoma", por lo que no cabía en aquel caso atribuir naturaleza parlamentaria a la actividad del Pleno de la Asamblea. Y es ésta una cuestión que, a su vez, encontraba fundamento en los siguientes preceptos: 1.- Los artículos 7.2 de la Ley Orgánica 1/1993, de 13 de marzo , de Estatuto de Autonomía de Ceuta y 3 , último párrafo, del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de acuerdo con los cuales los miembros de tal Asamblea tienen la condición de Concejales. 2.- La Disposición Transitoria Primera, 1.2 de la repetida Ley Orgánica 1/1995 , de la que se deriva una " asimilación de la Mesa de la Asamblea con los órganos de los entes locales, con su régimen y modo de actuar". 3.- Por último, el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de



Ceuta , precepto del cual, y junto a los artículos 96.3 y 97.1 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de la que tratamos en relación con el artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local , se deriva la atribución de una potestad normativa y no legislativa a la Asamblea de Ceuta. 3 JURISPRUDENCIA CUARTO .- Sin perjuicio de lo anterior, ha de recordarse que, con posterioridad a la jurisprudencia de esta Sala a la que nos hemos venido refiriendo, se dictó por el Tribunal Constitucional su Sentencia núm. 240/2006, de 20 de julio , a la que ineludiblemente debemos ahora referirnos. En ella se excluye que las Ciudades de Ceuta y Melilla puedan considerarse comunidades autónomas o que se puedan integrar en la organización provincial del Estado, reconociéndoseles su condición de entes municipales. Al menos para poder acceder al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local que como tales les está constitucionalmente reconocida. Y ello -dice el Tribunal Constitucional- porque "tal condición les puede ser atribuida a partir de las previsiones de los arts. 137 y 140 CE , en los que se configura el municipio como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, a diferencia de la provincia, no existe previsión constitucional alguna que permita disponer de su existencia o de su base organizativa" ; y añade, respecto tanto a Ceuta como a Melilla que "son entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos estatutos de autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente" . Finalmente, será útil destacar que la STC nº 240/2006 a la que nos venimos refiriendo sostiene respecto del ente local aquí recurrente en casación, que " en apoyo de esta conceptualización de la ciudad de Ceuta como ente municipal, a los efectos de accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cabe traer a colación también las referencias al municipio de Ceuta que se contienen en el articulado de su Estatuto de Autonomía (art. 4) o al territorio municipal de Ceuta como delimitación del territorio de la ciudad (art. 2). También la condición de concejales que ostentan los miembros de la Asamblea de Ceuta (art. 7.2) y la de Alcalde que corresponde al Presidente de la ciudad (art. 15), así como la previsión relativa a la acomodación de la organización del Ayuntamiento de Ceuta a lo establecido en el Estatuto de Autonomía (disposición transitoria primera), pues, más allá de la denominación específica de los órganos institucionales de la ciudad, o de la posible superposición de la estructura organizativa municipal y la resultante de su Estatuto de Autonomía, el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados (art. 140 CE) por los alcaldes y concejales (condición de alcalde que ostenta el presidente; de concejal que debe reconocerse a los miembros de la Asamblea). Y, en fin, tal conceptualización parece también avalada por la aplicación de la legislación reguladora de la Administración



Local en el ámbito competencial (arts. 12.2 y 25) respecto de materias tales como el régimen electoral de la Asamblea de la ciudad (art. 7), el régimen jurídico administrativo (art. 3), la función pública (art. 31) y el régimen económico y financiero (arts. 34, 36 y 38) "

“La resolución administrativa impugnada en este proceso (desestimación por silencio de una solicitud de abono de cantidades derivadas de ejecución de obras de ensanche y urbanización) ha sido dictada por una entidad local y no ostenta el rango de disposición de carácter general. Se inserta por tanto indubitadamente en el supuesto de hecho regulado en el referido art. 8.1 de la Ley Jurisdiccional, correspondiéndole su conocimiento en primera instancia a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo”.

6) Auto del Tribunal Supremo, 10947/2008, núm recurso 865/2008 de 30 de octubre de 2008, Roj: ATS 10947/2008

Que alguna de las competencias atribuidas a la Ciudad Autónoma de Ceuta difiera y supere a las propias de las Administraciones municipales "comunes", no le priva de su condición intrínseca de entidad local, como también sucede, por ejemplo, en el caso de los Cabildos y Consejos Insulares

7) TSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de septiembre de 2009 , sentencia núm. 2075/2009, Recurso 2/2009.

La Ciudad Autónoma, entidad local con un estatuto especial, y más concretamente su Asamblea no puede aprobar un Reglamento mediante el cual se alteren las competencias que por Ley corresponden a su Presidente que en la Ciudad de Melilla ostenta también la condición de Alcalde. Y ha de considerarse ilegal el controvertido precepto por vulnerar el régimen competencial (que en materia de tráfico se la atribuye al alcalde, salvo delegación).

8) Potestad sancionadora en materia de Ordenación Urbana; la sentencia núm. 00338/2011 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo PO 9/10, de 27 de septiembre de 2011.



“La Asamblea de la C. Autónoma no puede aprobar un Reglamento mediante el cual altere las competencias que por Ley le corresponden al Presidente de la Ciudad Autónoma (...) por tanto el art. 7.1 del Reglamento del Gobierno y de la Administración es ilegal, en su modificación aprobada por la Asamblea el 31/8/2005 por vulnerar el régimen de competencias...que atribuyen la competencia sancionadora a favor de los Alcaldes)”.

9) Sentencia del Tribunal Superior de Andalucía, Sala de lo Contencioso Málaga de 10 de noviembre de 2014, STSJ AND 11616/2014.

(...) En definitiva la Ciudad Autónoma de Melilla no puede configurarse con una simple entidad municipal sino que su estatus jurídico es un intermedio entre lo que es una entidad local y una Comunidad Autónoma, pues como se estableció por el Tribunal Constitucional en la sentencia 240/06 - referida a Ceuta pero obviamente aplicable a Melilla- éstas disponen de un régimen competencial singular que lo diferencia de otros entes locales y que se rige en primer lugar por su Estatuto de Autonomía.

D) FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

1) La STSJ de Andalucía, sede Málaga, núm. recurso 5022/1995 de 15 de junio de 2001, Roj: STSJ AND 8632/2001.

*“Las funciones de los cuerpos de habilitación nacional **son funciones públicas necesarias** en todas las Corporaciones Locales, y la Ciudad de Melilla no deja de ser una Corporación Local. La autonomía no ha suprimido en los Ayuntamientos de las Autonomías de esas funciones, porque son propias de la Corporación, sin perjuicio, en las ciudades con Estatuto, de las funciones a desempeñar por los órganos especiales de las mismas”.*

2) La STSJ de Madrid, núm. recurso 125/2000 de 16 de octubre de 2002, N° de Resolución: 1204/2002, Roj: STSJ M 13690/2002.



*“En consecuencia, la interpretación de toda esta normativa, desde todos los puntos de vista, lleva a la conclusión de que el puesto de Tesorería de la Ciudad Autónoma de Melilla está incluido entre los funcionarios de **Habilitación Nacional**, por lo dispuesto en la normativa aplicable, sin que ello suponga limitación alguna de las atribuciones que dicha Ciudad tiene en cuanto Ciudad Autónoma, puesto que precisamente las peculiaridades de su situación requieren una especial atención a su funcionamiento y autonomía reconocidas en base a la CE, y a su situación de ciudad, con sus órganos propios” FJ 4º.*

E) POTESTAD REGLAMENTARIA

1) STSJ de Andalucía de 4 de abril de 2012, cuestión de ilegalidad núm. 892/2012, rechaza el argumento del Juzgador de instancia, y otorga a la capacidad reglamentaria de la Ciudad una fuerza especial, sin que sea necesaria una ley previa habilitante *“...no resulta así con respecto a la potestad normativa en que no es preciso el dictado de una Ley ad hoc para la Ciudad Autónoma, pues a tales efectos dicha norma legal ya se contiene en el citado RD Ley 11/96 en cuanto que transfirió la competencia para regular el servicio de la oficina de farmacia las CCAA”(...*“**el citado art. 21.2 del EA no conlleva la necesidad de que se dicte una ley expresa que otorgue dicha atribución a la ciudad de Melilla pues una ...tiene atribuida la competencia en la materia por el Estatuto**”(FJ3º).

“En definitiva, la Ciudad Autónoma de Melilla no puede configurarse como una simple entidad municipal, sino que su estatus jurídico es un intermedio entre lo que es una entidad local y una Comunidad Autónoma, pues como se estableció por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 240/2006 -referida a Ceuta, pero obviamente aplicable a Melilla- éstas disponen de un régimen competencial singular que lo diferencia de otros entes locales, y que se rige en primer lugar por su Estatuto de autonomía”(FJ3).

2) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Sede: Madrid Sección: 4 Fecha: 17/10/2016 N° de Recurso: 166/2015 N° de Resolución: 2234/2016; Roj: STS 4585/2016 - ECLI:ES:TS:2016:4585 Id Cendoj: 28079130042016100364.

Resumen:



Que no es necesario que el Estado dicte “ una ley de habilitación, para que la Ciudad Autónoma pueda elaborar, en cada materia, una norma reglamentaria dentro del listado que establece el artículo 21 del Estatuto de Autonomía (...)”-

La “ Ciudad Autónoma de Melilla no tiene la naturaleza de un mero ente local como los demás, agravado por su no pertenencia a ninguna Comunidad Autónoma; la tesis contraria “se opone a la propia naturaleza peculiar de estos entes territoriales (...); aunque tampoco, insistimos, se trata de una Comunidad Autónoma. Nos encontramos ante un ente territorial de carácter peculiar, un híbrido. De un lado, tiene su correspondiente Estatuto de Autonomía, lo que no es propio de un ente local

La potestad reglamentaria, que directamente emana del propio Estatuto de Autonomía, no debe ser entendida como expresión de una mera función de ejecución de leyes sobre un determinado ámbito competencial, y necesitada de esa previa y puntual habilitación legal del Estado” (FJ 6º).

Trascripción partes sentencia más importantes:

(F.J.5º): “Es cierto que Melilla es una Ciudad Autónoma y no una Comunidad Autónoma, como señala la recurrente. Ahora bien, debemos añadir que esto no basta para la resolución del recurso. Así es, **la naturaleza de esta Ciudad Autónoma no es la que corresponde de un mero ente local, aunque tampoco, insistimos, se trata de una Comunidad Autónoma.** Nos encontramos ante un ente territorial de carácter peculiar, un híbrido.

De un lado, tiene su correspondiente Estatuto de Autonomía, lo que no es propio de un ente local. Y, de otro, carece de función legislativa para dictar normas con rango de ley, lo que es propio de las Comunidades Autónomas. En este sentido, ya el Tribunal Constitucional no reconoció a estas ciudades legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad en los AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio . Y necesario es reconocer que aunque los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (artículo 147.1 CE), " ningún impedimento constitucional existe para que excepcionalmente puedan cumplir otras funciones específicas, supuesto en el que precisamente cabe encuadrar a los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, configurados como la expresión jurídica de una y otra ciudad, tal como se desprende de la iniciativa legislativa gubernamental que inició los procedimientos de los que surgieron las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, y de su tramitación parlamentaria, que pone claramente de manifiesto que la voluntad de las Cortes Generales no fue la de



autorizar la constitución de Ceuta y Melilla como comunidades autónomas " (STC 240/2006, de 20 de julio).

En definitiva, la Ciudad Autónoma de Melilla es un ente municipal dotado de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos Estatutos de Autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente, según declara la STC 240/2006, de 20 de julio .

Estamos, en consecuencia, ante un ente territorial de naturaleza jurídica peculiar que en determinados aspectos, como antes aludimos, se asemeja a las Comunidades Autónomas (con Estatuto de Autonomía, potestad de autoorganización, además de la atribución de un nada desdeñable grupo de competencias semejantes a las autonómicas). Y se diferencia en otros (ausencia de función legislativa pues la Asamblea dispone de potestad normativa reglamentaria y de legitimación ante el Tribunal Constitucional). Recordemos a estos efectos que el Preámbulo del Estatuto señala que Melilla, con la aprobación el Estatuto, " integra y completa el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución ".

SEXTO .- Pues bien, de conformidad con la disposición transitoria 5ª y el artículo 144.b) de la CE , se aprueba la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, que relaciona en el artículo 21.1 las competencias de dicha Ciudad con Estatuto de Autonomía, en cuyo apartado 19 figura la competencia en materia de sanidad e higiene. Este título material competencial comprende, a tenor del artículo 21.2 de dicho Estatuto, las facultades de administración, inspección y sanción, y la potestad normativa reglamentaria "en los términos que establezca la legislación general del Estado ". La interpretación del citado inciso no puede ser tal que aboque al Estado a dictar una ley de habilitación, para que la Ciudad Autónoma pueda elaborar, en cada materia, una norma reglamentaria dentro del listado que establece el artículo 21 del Estatuto de Autonomía, que declara que la ciudad de Melilla " ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan ". La referencia a la "legislación general del Estado" hace alusión al marco del Estado que sobre una determinada materia, en este caso sanidad y dentro del mismo las farmacias, ha fijado al respecto. En concreto, es la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia, la legislación general del Estado aludida, pues en la misma, recordemos, además del marco general establecido, también se contienen normas de carácter básico (artículos 2.1 , 2.2 , 2.5, 4 , 5 y 6 dictadas al amparo del artículo 149.1.16.a de la Constitución) ex



disposición final primera de la citada Ley . Teniendo en cuenta, además, el Real Decreto 1515/2005, de 16 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad Autónoma en materia de sanidad.

La tesis contraria, que sostiene el recurrente, reduciría a la Ciudad Autónoma de Melilla a la naturaleza de un mero ente local como los demás, agravado por su no pertenencia a ninguna Comunidad Autónoma, donde todas la competencias se deben ejercer por el Estado que mediante Ley, y sólo puede ser objeto de desarrollo reglamentario, reglamentos ejecutivos, por la Ciudad Autónoma cuando expresamente es llamada al efecto. Tesis que, como antes señalamos, se opone a la propia naturaleza peculiar de estos entes territoriales, a tenor de lo antes señalado. La potestad reglamentaria, que directamente emana del propio Estatuto de Autonomía, no debe ser entendida como expresión de una mera función de ejecución de leyes sobre un determinado ámbito competencial, y necesitada de esa previa y puntual habilitación legal del Estado.

SÉPTIMO .- Por lo demás, acorde con lo expuesto sobre la naturaleza de la potestad reglamentaria, la conclusión ha de ser, igualmente, desestimatoria del motivo tercero , pues lo que hace es poner de manifiesto defectos en el procedimiento seguido para los reglamentos ejecutivos y este no lo es, en los términos señalados. El motivo cuarto tampoco puede ser acogido porque los artículos 22.1, 23, 24, 15.1.b), 25.2, 26, 27, 28 29, 30 del Reglamento impugnado en la instancia, que se invocan, no contienen una regulación de una profesión titulada, ni vulneran lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 16/1997 , pues esa referencia en bloque a las infracciones normativas en que incurre dicho Reglamento, no se corresponde con la técnica propia del recurso de casación ni evidencia la contravención que se alude. Además, no se justifica ni razona en qué medida las normas reglamentarias que cita trasgreden la transparencia y la publicidad que debe regir el procedimiento para la autorización de nuevas oficinas de farmacia. En relación con el motivo quinto debemos remitirnos, al referirse a la naturaleza de la potestad reglamentaria de la Ciudad Autónoma de Melilla, a lo que hemos declarado al dar respuesta al motivo segundo. Y, en fin, respecto del motivo sexto , la denuncia de vulneración de aplicación retroactiva del reglamento no puede ser compartida, porque, además de constituir un alegato ayuno de justificación suficiente, la disposición transitoria tercera se refiere al paso de un sistema normativo a otro, que es lo propio de la norma transitoria, respecto de las solicitudes anteriores al nuevo sistema que alumbra el Reglamento impugnado en la instancia, y que no hubieran sido objeto de anuncio de inicio del procedimiento, permitiendo su incorporación a las nuevas convocatorias. Procede, en consecuencia, declarar que no ha lugar al recurso de casación”.



F) CARGOS ELECTOS.

1) Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, sentencia 366/2017 de 30 Marzo. Roj: STSJ AND 3293/2017 - ECLI:ES:TSJAND:2017:3293 Id Cendoj: 41091330022017100045.

La STC 103/2013 que declaró “ *la inconstitucionalidad del artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero LBRL, inconstitucionalidad que se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al Alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a **personas que no ostenten la condición de concejales*** “, pues “ *el citado precepto (art. 140 CE) exige que Concejales y Alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE , en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los Concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre directo y secreto en la forma establecida por la ley. El Alcalde, por los Concejales o por los vecinos. En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE).*”

En conclusión el FJ5º de la citada sentencia señaló que“ *lo anterior determina concluir y coincidir con la sentencia impugnada en la ilegalidad e inconstitucionalidad del nombramiento de la Viceconsejera como miembro del Consejo de Gobierno de Ceuta, sin que pueda albergarse duda alguna de que el art.16.2 del Estatuto de Autonomía, sólo puede amparar el nombramiento entre concejales electos, ni quepa hablar de infracción del párrafo segundo del art. 6 y del art. 20 del Estatuto de Autonomía (...)*”

2) Consejo de Estado, en Pleno, Dictamen núm. 419/2016 de fecha 14 de julio de 2016.

El Pleno del Consejo de Estado, con fecha 14 de julio de 2016, emitió Dictamen sobre las cuestiones planteadas por el Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla (expte. núm. 419/2016), llegando a las siguientes conclusiones:



I.- Que el régimen de organización y funcionamiento de la Ciudad de Melilla es el previsto, con base en el artículo 144 b) de la Constitución, en su Estatuto de autonomía y en las normas de desarrollo aprobadas por la Asamblea, sin que resulten de aplicación las consideraciones y el pronunciamiento contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/2013, de 25 de abril, a propósito de la designación de los miembros de la Junta de Gobierno Local de los Municipios de gran población regulada por la legislación estatal de régimen local.

II.- *Que el Presidente de la Ciudad ostenta, de acuerdo con el artículo 16.2 de su Estatuto de autonomía, la facultad de designar Consejeros y Viceconsejeros que no sean miembros de la Asamblea.*

III.- *Que los cargos de Vicepresidente o Vicepresidentes del Consejo de Gobierno deben recaer en Consejeros que sean miembros de la Asamblea.*

En la afirmación de que las Ciudades de Ceuta y Melilla tienen un régimen singular de autonomía local (STC 240/2006) subyace, pues, la doble consideración de que las mismas no son Comunidades Autónomas y de que, aun cuando ambas ostenten la condición primaria de Municipios, se rigen por lo dispuesto en sus Estatutos con preferencia a lo establecido en la legislación estatal básica de régimen local (p. 25, párr. 2º).

De forma consecuente con el régimen singular de autonomía local del que disfruta la Ciudad de Melilla, las reglas peculiares previstas en su Estatuto de autonomía excluyen, en las cuestiones reguladas por tales reglas, la aplicación de la legislación estatal básica de régimen local. No obstante, esta legislación sigue vinculando a la Ciudad, en consonancia con su naturaleza primigenia, a través de dos vías: A). En primer lugar, en aquellos concretos aspectos en que el propio Estatuto contiene remisiones directas a dicha legislación. B). En segundo término, la legislación estatal es susceptible de aplicación con carácter supletorio -de acuerdo con la Disposición Adicional Primera del Estatuto- en lo no previsto en el presente Estatuto y en las normas que en su desarrollo dicte la Ciudad de Melilla (pp. 27 y 28).

La aprobación y entrada en vigor del Estatuto de autonomía supuso la desaparición de los órganos de gobierno del Ayuntamiento y su sustitución por los órganos de gobierno estatutariamente previstos para la Ciudad -Asamblea, Presidente y Consejo de Gobierno- (...). Sin embargo, las figuras del Alcalde y de los Concejales perviven en el marco institucional de la Ciudad, aunque solapadas con los órganos de diseño estatutario (p. 28). La existencia de esta potestad de autoorganización, reconocida estatutariamente y refrendada por la jurisprudencia constitucional, supone que las instituciones de la Ciudad deben regirse



exclusivamente por lo dispuesto en su Estatuto y en las propias normas que la Asamblea de la Ciudad apruebe. De ello se ha hecho eco, en fechas recientes, el apartado 1 de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (p. 31).

El régimen de organización y funcionamiento de la Ciudad Autónoma de Melilla no es, pues, el establecido en la legislación estatal de régimen local para los Municipios de gran población, sino el previsto en su Estatuto y en sus normas de desarrollo. En tal sentido, debe repararse en que el Tribunal Constitucional, en la ya mencionada Sentencia núm. 240/2006, de 20 de junio, no pone el fundamento del régimen propio de organización y funcionamiento de la Ciudad Autónoma de Melilla en el artículo 140 de la Constitución, relativo al gobierno y administración de los Municipios, sino en el artículo 144.b de la Constitución, reconociendo así que el régimen de organización y funcionamiento de la Ciudad es el que se prevé en el Estatuto aprobado por las Cortes Generales con base en este precepto constitucional. Precisamente por ello, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 4 de febrero de 2002 (rec. núm. 303/1999) ha entendido que del tenor de los artículos 6, párrafo 2º, y 20 del Estatuto de Melilla “se deduce sin dificultad alguna” que la organización y funcionamiento de la Ciudad de Melilla se rige por sus normas estatutarias y reglamentarias propias, con exclusión de las previstas en la legislación estatal de régimen local (p. 32).

De cuanto se lleva expuesto cabe concluir, en relación con la primera de las cuestiones planteadas, que las consideraciones realizadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/2013, de 25 de abril, por la que se declaró la inconstitucionalidad la previsión de la legislación estatal de régimen local que contemplaba la designación de personas que no tuvieran la condición de Concejales como miembros de la Junta de Gobierno Local de los Municipios de gran población, *no son trasladables a la designación de los Vicepresidentes, Consejeros y Viceconsejeros del Gobierno de la Ciudad de Melilla* (p. 34).

El artículo 16.2 del Estatuto se limita a señalar que los miembros del Consejo serán nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta a la Asamblea. Por tal razón, el Presidente de la Ciudad no está obligado a nombrar Consejeros de Gobierno entre los miembros de la Asamblea, ostentando la facultad de designar para tal cargo a personas que no sean Concejales. La legitimación democrática de los así nombrados reside en la confianza otorgada por la Asamblea al Presidente de la Ciudad y, por extensión, a su Consejo de Gobierno. En definitiva, la previsión actualmente contenida en el artículo 84.2 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de que los miembros del Consejo de Gobierno “podrán o no ser miembros de la Asamblea”, se adecúa al marco estatutario y constitucional. Esta conclusión es extensible, con mayor razón, al cargo de Viceconsejero, no previsto en el Estatuto, que, de acuerdo con el Reglamento del Gobierno



y de la Administración de la Ciudad, no forman parte del Consejo de Gobierno y que desempeñan una delegación permanente de su Consejero respectivo (...) En consecuencia, la previsión, igualmente contenida en el ya mencionado artículo 84.2 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de que los Viceconsejeros podrán o no ser miembros de la Asamblea, es conforme al orden estatutario y constitucional (p. 37).

Por último, es preciso referirse a la figura de los Vicepresidentes que tampoco está contemplada en el Estatuto (...) Respecto de los Vicepresidentes del Consejo de Gobierno, el Reglamento de la Asamblea se limita a prever que el Presidente designará de entre los miembros del Consejo uno o varios Vicepresidentes (art. 85 Reglamento de la Asamblea). Dado que no es preciso que los Consejeros de Gobierno sean miembros de la Asamblea, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.2 del Estatuto, se plantea la cuestión de si el cargo de Vicepresidente puede recaer en alguno de los Consejeros no electos (...) En la Ciudad Autónoma de Melilla, el Alcalde-Presidente de la Ciudad, que dirige y coordina al Consejo de Gobierno, debe ser miembro de la Asamblea, esto es, cargo electo por directa previsión estatutaria (artículo 15, párrafo primero), dándose la circunstancia de que, a diferencia de lo que sucede en las Comunidades Autónomas, el Estatuto de autonomía no contempla la figura del Vicepresidente que pueda sustituir, sin ostentar la condición de miembro de la Asamblea y, por tanto, de Concejal, al Alcalde-Presidente de la Ciudad. *En la medida en que la figura del Vicepresidente o Vicepresidentes se explica únicamente por su función de sustitución del Alcalde-Presidente, es obligado concluir que aquellos deberán reunir las mismas condiciones de acceso al oficio público que éste, es decir, han de ser cargos electos.* En otro caso, las facultades de dirección política atribuidas al Alcalde-Presidente del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, a quien el Estatuto exige la condición de miembro de la Asamblea -Concejal-, podrían llegar a ser ejercidas por personas que no ostentan esa condición, en contra de lo dispuesto en el Estatuto (pp. 37 a 39).

3) Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1536/2019 de 6 de noviembre de 2019. Roj: STS 3598/2019 - ECLI:ES:TS:2019:3598 Id Cendoj: 28079130042019100327.

Resumen:

“La libertad del Presidente de nombrar miembros del Consejo de Gobierno ha de ejercerse escogiendo entre los miembros de la Asamblea de la Ciudad”, esto es, la facultad de conformar el Consejo de Gobierno de la Ciudad se entiende que es de entre los miembros de la Asamblea, es decir, miembros electos, por exigencia del artículo 140 CE en la interpretación dada por la STC 103/2013.



Dicha obligatoriedad alcanza al nombramiento de los Viceconsejeros, pues entre sus funciones está la de *sustituir al Consejero correspondiente*.

Desestima recurso interpuesto por Ceuta, contra sentencia n.º 366/2017 Tribunal Supremo: El artículo 16.2 EA a la luz del art. 140 CE y STC 103/2013: “los miembros del Consejo serán nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta a la Asamblea”

Dicha obligatoriedad alcanza al nombramiento de los Viceconsejeros, pues entre sus funciones esta la de sustituir al Consejero correspondiente. Esa libertad de organización ha de ejercerse en el respeto a las prescripciones constitucionales, que no son disponibles ni siquiera para el legislador estatutario”.

Cierra posibilidad de modificación de la LO de Estatuto de Autonomía, y por supuesto, de una modificación de la legislación de régimen local mediante ley ordinaria.

Trascripción de parte del texto de la Sentencia (F.J.4º):

“Ahora bien, se trata de saber --y así entramos en el segundo aspecto-- si este precepto estatutario, al decir que el Presidente nombra libremente a los consejeros, le está autorizando para escoger también a quienes no sean miembros de la Asamblea o si su libertad de elegir se circunscribe a los diputados de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta. En otras palabras, ¿limita el artículo 140 de la Constitución esa atribución estatutaria? Ya se ha visto que el Tribunal Constitucional ha establecido que los alcaldes, si bien pueden nombrar libremente a los miembros de la Junta de Gobierno Local de los municipios de gran población, deben hacerlo entre concejales, pues su sentencia n.º 103/2013 declaró inconstitucional la previsión del artículo 126 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local --en la redacción que le dio la Ley 57/2003-- que les autorizaba a nombrar hasta un tercio de sus miembros entre quienes no fueran concejales. Por tanto, el tenor del artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Ceuta no ofrecerá suficiente cobertura si resultara aplicable también a la Ciudad Autónoma de Ceuta el artículo 140 en la interpretación que ha recibido. En este punto, es menester reparar en lo que ha dicho el Consejo de Estado en los dictámenes invocados por el escrito de interposición y en especial en el n.º 419/2016. De su lectura resulta que las razones principales por las que considera que no es aplicable a las Ciudades Autónomas --el dictamen n.º 419/2016 aportado a los autos se refiere a Melilla, pero sus conclusiones son aplicables



también a Ceuta-- estriban, de un lado, en que la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 103/2013 se refiere a los municipios de gran población contemplados por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y Ceuta y Melilla no lo son y se rigen por su Estatuto y por las normas que lo desarrollan, no en principio por esa Ley. El parecer del Consejo de Estado se asienta, de otro lado, en que sus Estatutos facultan a los Presidentes a nombrar libremente a los miembros del Consejo de Gobierno sin exigir que lo haga entre miembros de la Asamblea de la Ciudad. Hay acuerdo en que las Ciudades Autónomas no son Comunidades Autónomas sino entidades locales, aunque dotadas de un régimen específico, el plasmado en su respectivo Estatuto y en las normas que lo desarrollan. Ahora bien, a pesar de lo que afirma el Consejo de Estado en el dictamen n.º 419/2016, considera la Sala que existen razones que conducen, en el aspecto ahora controvertido, a una conclusión contraria.

Ninguna duda hay sobre la singularidad organizativa de estas Ciudades, fruto de la autonomía constitucionalmente garantizada que disfrutan, ni tampoco de que comporta la posibilidad de dotarse de órganos distintos de los previstos para las entidades locales por la legislación aplicable con carácter general en el resto de España. La propia existencia del cargo de viceconsejero es una muestra. No obstante, esa libertad de organización ha de ejercerse en el respeto a las prescripciones constitucionales, que no son disponibles ni siquiera para el legislador estatutario. En este punto, aparece el artículo 140 de la Constitución en la interpretación que le ha dado el Tribunal Constitucional. Es verdad que ni Ceuta ni Melilla son solamente municipios, como bien precisa el Consejo de Estado. Pero es igualmente cierto que las Ciudades Autónomas sustituyen a los anteriores Ayuntamientos y, por eso, sus respectivos Presidentes tienen también la condición de alcaldes (artículo 15) y los diputados de sus Asambleas tienen asimismo la condición de concejales (artículo 7.2). Razonando desde la perspectiva en que se sitúa el Tribunal Constitucional, no parece coherente que mientras en ningún municipio de España, sea grande o pequeño, pueden ejercer el gobierno local personas distintas de los propios vecinos y de quienes hayan sido elegidos por ellos, en Ceuta y Melilla sí pueda estar en manos de personas que no han sido elegidas democráticamente. Sin discutir que hay otras formas de legitimación democrática de los gobernantes distintas de la elección por los ciudadanos, lo cierto es que la Constitución quiere que el gobierno local esté en manos de los vecinos o de quienes han elegido para que les gobiernen. Considera la Sala que la singularidad propia de las Ciudades Autónomas no puede llegar a excluir la aplicación de una regla sentada claramente por la Constitución. Desde luego, la sola atribución estatutaria a sus Presidentes de la facultad de nombrar libremente a los miembros de su Consejo de Gobierno no basta. Ceuta y Melilla, sin duda, gozan de una autonomía que les garantiza un régimen diferente al que establece el legislador, pero, como hemos dicho, esa autonomía no exime del cumplimiento de las exigencias constitucionales explícitas



cuando el texto fundamental no ha previsto ninguna excepción al respecto. Entiende la Sala que cobra una importancia determinante para alcanzar esa conclusión la diferencia esencial que media entre las Comunidades Autónomas, en las que no es imprescindible contar con la condición de parlamentario para ser miembro del Consejo de Gobierno y las Ciudades Autónomas. Esa diferencia estriba no sólo en la diferente naturaleza de las competencias de unas y otras, sino en un dato estructural. Las Comunidades Autónomas son entes territoriales intermedios, de carácter pluriprovincial o, en todo caso, plurimunicipal. En cambio, las Ciudades Autónomas son entes territoriales inmediatos, de carácter único. Desde esta perspectiva, no se advierten razones que expliquen por qué no se les ha de exigir a las Ciudades Autónomas a este respecto lo mismo que a los municipios con los que comparten esas características esenciales de la inmediatez y de la unidad territorial y, sin embargo, se las asimile a las Comunidades Autónomas que son estructuralmente diferentes. La proximidad e inmediatez del gobierno local y la propia unidad de la entidad territorial sobre la que recae, justifican la regla democrática del artículo 140, mientras que no la requiere en esos términos el gobierno de la Comunidades Autónomas, intermedio, no inmediato y complejo, que comprende provincias en unos casos y, siempre, una pluralidad de municipios, todos con autonomía constitucionalmente garantizada. Por tanto, a falta de diferencias estructurales entre las Ciudades Autónomas y los municipios, no encontramos motivos que justifiquen excluirlas de la aplicación de las exigencias del artículo 140 de la Constitución. Solución esta que no contradice el correspondiente Estatuto de Autonomía, en particular, a su artículo 16, que puede recibir la misma interpretación que el artículo 126 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local en lo relativo al nombramiento por el Alcalde de los miembros de la Junta de Gobierno Local. La libertad del Presidente de nombrar miembros del Consejo de Gobierno ha de ejercerse escogiendo entre los miembros de la Asamblea de la Ciudad. En fin, no se llega a comprender de qué manera puede perjudicar la singularidad propia de las Ciudades Autónomas someterse a la regla de la que estamos hablando. Ciertamente, la disposición adicional primera del Estatuto no conduce a la solución defendida por la recurrente en casación, si bien, puede amparar la exclusión de la aplicación de preceptos legales, carece de rango y fuerza normativa para autorizar la inobservancia de una prescripción constitucional. Y lo mismo ha de decirse, con más razón todavía, de la disposición adicional cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. La especialidad de Ceuta y Melilla en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones, a la que se refiere la previsión de que se rijan por sus estatutos y por las normas reglamentarias aprobadas por sus Asambleas, no llega al punto de excluir la vigencia en las Ciudades Autónomas de una regla impuesta directamente, no por la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, sino por la Constitución misma”.



G) RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE SUS ÓRGANOS. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN.

**1) Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso Sede: Madrid Sección: 4 Fecha: 18/11/2021
Nº de Recurso: 2994/2020 Nº de Resolución: 1349/2021 Roj: STS 4285/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4285
Id Cendoj: 28079130042021100365.**

Resumen:

- La regulación de las retribuciones de los miembros del órgano ejecutivo de un ente público es subsumible dentro de la idea de *"organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno"*.

-DA 4ª de la Ley 27/2013: Ceuta y Melilla, no se rige por la legislación de régimen local. *Los pagos que pueden hacerse al miembro del órgano ejecutivo.... no son algo conceptualmente escindible del modo en que ese órgano ejecutivo esta configurado.*

-El art. 75 bis LBRL fue introducido por la Ley 27/2013, es decir, por el mismo texto legal que incluye la citada disposición adicional 4a. Ello pone de relieve que esta fue concebida como una excepción a otras normas".

Reproducción Fundamentos de Derecho de interés de la sentencia de cita:

"CUARTO.- El escrito de oposición al recurso de casación, presentado por el demandante en la instancia y ahora recurrido, contesta la explicación de la recurrente acerca de la finalidad perseguida por la base 29 del acuerdo de 29 de diciembre de 2016 y sostiene, en cambio, que el verdadero objetivo es burlar los topes máximos fijados por la legislación del Estado. Insiste, además, en la idea de que la Ciudad Autónoma de Ceuta, más allá de su denominación, no deja de ser un ayuntamiento, de donde se seguiría que está plenamente sometida a la legislación de régimen local en materia de retribuciones de sus miembros. Dicho lo anterior, el recurrido sostiene que el Estatuto de Autonomía de Ceuta no contiene ninguna norma relativa a las retribuciones de los Consejeros. Y esta ausencia de norma estatutaria al respecto determina, a su juicio, que deba estarse a lo ordenado por la disposición adicional 1ª del referido Estatuto de Autonomía y aplicar la legislación del Estado; es decir, en este caso, el art. 75 bis LBRL. Por último, en relación con la



objeción de que la disposición adicional 4ª de la Ley 27/2013 impediría la aplicación del art. 75 bis LBRL, el recurrido afirma que aquélla "sólo puede ser calificada de norma manifiestamente inconstitucional". La razón que aduce para sustentar esta afirmación es que el art. 149.1.18 de la Constitución contempla una ordenación común y un fondo homogéneo para toda la Administración local.

QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, esta Sala no alberga ninguna duda de que el apartado primero la disposición adicional 4ª de la Ley 27/2013, cuyo texto fue transcrito más arriba, excluye la aplicación a Ceuta y Melilla de lo establecido en el art. 75 bis LBRL. Dos consideraciones apoyan esta interpretación del modo en que se relacionan ambos preceptos. Por un lado, es claro que la regulación de las retribuciones de los miembros del órgano ejecutivo de un ente público -independientemente de que sea una Comunidad Autónoma o una corporación local- es subsumible, en principio, dentro de la idea de "organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno". Esto es precisamente lo que la disposición adicional 4ª de la Ley 27/2013 dice que, tratándose de Ceuta y Melilla, no se rige por la legislación de régimen local. Los pagos que pueden hacerse al miembro del órgano ejecutivo como compensación por el trabajo desarrollado en el ejercicio de su cargo no son algo conceptualmente escindible del modo en que ese órgano ejecutivo está configurado. Hay, así, una norma estatal con rango de ley que dispone que los topes máximos de las retribuciones fijados en el art. 75 bis LBRL no rigen para Ceuta y Melilla. Por otro lado, es sumamente relevante llamar la atención sobre otro extremo: el art. 75 bis LBRL fue introducido por la Ley 27/2013, es decir, por el mismo texto legal que incluye la citada disposición adicional 4ª. Ello pone de relieve que ésta fue concebida como una excepción a otras normas aprobadas por esa misma ley, que pudieran afectar a la organización y el funcionamiento de las dos Ciudades Autónomas. Frente a estas razones no cabe oponer, como hace el recurrido, que la disposición adicional 4ª de la Ley 27/2013 es manifiestamente inconstitucional. Esta Sala no cree que sea contraria a ninguna regla o principio de la Constitución, ni menos aún que esa pretendida contradicción con el texto constitucional sea manifiesta. Para sustentar esa aventurada afirmación, el recurrente no sólo presupone que la Ciudad Autónoma de Ceuta es una corporación local a todos los efectos, sino también que el art. 149.1.18 de la Constitución exige una regulación absolutamente uniforme en cualquier materia atinente al régimen local. Y ello no es cierto, ni siquiera cuando se trata de entidades que, a diferencia de lo que ocurre con Ceuta y Melilla, inequívocamente pueden ser caracterizadas como corporaciones locales. Cuanto queda expuesto es suficiente para responder la cuestión de interés casacional objetivo, así como para resolver el tema litigioso. Ello exime a esta Sala de la necesidad de entrar en ulteriores consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la Ciudad Autónoma de Ceuta".



H) POSIBILIDAD DE DISTRIBUIR LAS COMPETENCIAS ENTRE SUS ÓRGANOS. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE SUS INSTITUCIONES DE GOBIERNO.

**1) Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso Sede: Madrid Sección: 4 Fecha: 23/10/2024
Nº de Recurso: 3918/2022 Nº de Resolución: 1673/2024. Roj: STS 5247/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5247
Id Cendoj: 28079130042024100370.**

“ Si el régimen retributivo es una materia englobada dentro de la idea de "organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno", parece fácil concluir que las distribuciones competenciales del Gobierno autonómico entre las Consejerías de la Administración de la ciudad autónoma de Ceuta quedan incluidas en esa categoría de "organización y funcionamiento de las instituciones" (F.J.7.2).

Comentario: Dado que la Ciudad de Melilla no es un municipio de régimen común, ni tampoco de Gran Población, y existen órganos diferentes creados ex novo por el Estatuto de Autonomía y su desarrollo estatutario (tales como Consejeros, Consejo de Gobierno y Viceconsejeros) que vinieron a sustituir a los municipales (D.Transitoria 1ª. 2ª del EA y STSJ de Andalucía de 8 de mayo de 2001, recurso contencioso-administrativo, núm.4826/95), es consustancial al régimen peculiar derivado del Estatuto de Autonomía regular y distribuir las facultades de los órganos propios de la Ciudad y su régimen de funcionamiento, ex arts 6, 20, 30 in fine y DA 1ª todas del EA, D. Adicional 4ª.1ª LRSAL y D. Adicional 3ª.1 del TREBEP, tal y como ha señalado la STS 5247/2024 de 23/10/2024 Nº de Recurso:3918/2022 Nº de Resolución:1673/2024.

2) Sentencia núm. 1041 de 2025 de 8 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, Sala de lo contencioso-administrativo de Málaga. Procedimiento Ordinario 894/2023; Ponente, Gómez Torres. Roj: STSJ AND 9754/2025 ;ECLI:ES:TSJAND:2025:9754 Id Cendoj: 29067330032025100367.

Comentario: Confirma la posición jurisprudencia anterior. Esta sentencia es de gran importancia pues continúa en el criterio ya avanzado por el Tribunal Supremo en la STS antes citada de 18/11/2021 Nº de Recurso: 2994/2020 Nº de Resolución: 1349/2021, y la posterior también citada STS 5247/2024 de 23/10/2024 Nº de Recurso:3918/2022 Nº de Resolución:1673/2024 sobre la facultad de las Ciudades Autónomas para distribuir las competencias entre sus órganos de configuración propia.



Concede especial fuerza al Reglamento del Gobierno y de la Administración y considera ajustada a Derecho el Decreto de Distribución de Competencias entre las Consejerías, como expresión de su potestad de autoorganización de sus instituciones de gobierno (*“lo que es acorde a los arts. 6, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, así como al art. 68 del Reglamento de Gobierno”* sic) citando además como argumento el art. 30 in fine del propio Estatuto. Considera ajustada a Derecho la regulación sobre la distribución de facultades en materia de contratación pública contenida en el artículo 112 del RGOB y el Decreto de Competencias.

También considera ajustado a Derecho la decisión organizativa de suprimir las Direcciones Generales y distribuir sus competencias entre otros órganos propios, posibilitando el cese de los titulares de estas Direcciones no necesarias.

“(FJ 11º) Pues bien, y partiendo de que se adecua al Estatuto de Autonomía de Melilla y sus reglamentos orgánicos el que el Consejo de Gobierno mediante decreto pueda distribuir entre las distintas Consejerías las competencias que corresponden a la Ciudad Autónoma, lo que es acorde a los arts. 6, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, así como al art. 68 del Reglamento de Gobierno y de la Administración de la CAM cuyo contenido hemos reproducido arriba, y centrándonos en aquellos concretos aspectos del decreto del Consejo de Gobierno de distribución de competencias entre las Consejerías de la CAM que el actor manifiesta en su demanda que son nulos de pleno derecho, consideramos que la atribución al Consejero de Hacienda de competencias en materia de contratación (art. 6.2.5), y al Consejero de Economía, Comercio, Innovación tecnológica, Turismo y Fomento de competencias en materia de «tramitación de las licencias de obra menor, de obra mayor y licencia de primera ocupación, siendo competente para el otorgamiento de todas las licencias de primera ocupación y de las de obra para proyectos con presupuesto de ejecución material inferior a un millón de euros» (art. 2.2.9.5.f), no contrarían la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía melillense ni así tampoco los reglamentos orgánicos de la Asamblea y del Gobierno y la Administración.

Así, el 30 de su Estatuto de Autonomía prevé que «la ciudad de Melilla se rige en materia de procedimiento administrativo, contratos, concesiones, expropiaciones, responsabilidad patrimonial, régimen de bienes y demás aspectos del régimen jurídico de su Administración por lo establecido con carácter general por la legislación del Estado sobre Régimen Local, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Ciudad establecidas por el presente Estatuto».



Es el art. 112 del Reglamento del Gobierno y de la Administración el que regula de forma pormenorizada el régimen jurídico de la contratación administrativa de la Ciudad Autónoma de Melilla. Pues bien, el que el art. 6.2.5 del Decreto impugnado de distribución de competencias atribuya al Consejero de Hacienda competencias en materia de contratación en diversos expedientes (de contratos de obras, contratos de concesión de obras, contratos de concesión de servicios, contratos de suministros, contratos de servicios, contratos administrativos especiales, contratos privados y mixtos, contratos de servicios sobre elaboración de proyectos de obras y cualesquiera otros contemplados en la legislación contractual pública), así como actuaciones de la Mesa de Contratación, no vulnera el art. 112 del Reglamento del Gobierno y de la Administración pues el propio art. 6.2.5 del Decreto de distribución competencial, tras aquella atribución en favor del Consejero de Hacienda, se remite al meritado art. 112 en cuanto a la potestad de resolución de los expedientes de contratación, cuyas previsiones desarrolla en armonía con la nueva composición del Gobierno de la Ciudad.

Otro tanto sucede con la atribución de competencias en materia de licencias urbanísticas al Consejero de Economía, Comercio, Innovación tecnológica, Turismo y Fomento. Ni el Estatuto de Autonomía de Melilla ni el Reglamento del Gobierno y de la Administración especifican cuál es el órgano competente para el otorgamiento de licencias urbanísticas. El que el Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente y los Consejeros, hubiese decidido que sea la meritada Consejería, en cuya estructura el decreto contempla una Dirección General de Vivienda, Patrimonio y Urbanismo, sea la competente para otorgar aquellas licencias, mientras que para las licencias de obras de proyectos con presupuesto de ejecución material superior a un millón de euros la competencia resolutoria se residencia en el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero (art. 2.2.9.5.g), no es más que una manifestación legítima de su potestad autoorganizativa, sin que pueda traerse aquí a colación, como pretende el actor en su demanda, la norma competencial que en el ámbito general del régimen local establece en favor de los Alcaldes el art. 21.1.q) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Entronca con esa potestad autoorganizativa la supresión que el decreto acuerda de la Dirección General de Publicidad Institucional. Aunque ciertamente el decreto impugnado no exterioriza ninguna motivación específica de por qué se suprimen en su disposición adicional esa Dirección General, junto con otras cuatro y una Secretaría Técnica, ni tampoco la encontramos en el expediente administrativo remitido a la Sala, lo cierto es que la razón de ser de esa supresión se desprende, sin mayores esfuerzos, de la lectura de su propio articulado pues, sencillamente, las competencias en la materia de publicidad institucional son asumidas por



otros órganos del gobierno melillense, en particular por el Gabinete de Comunicación al que se le atribuye el «control y seguimiento de la publicidad institucional en los Medios de Comunicación» (art. 1.2.4.k), y con carácter general por la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Igualdad (art. 7.2.2.d), por lo que con la nueva estructura organizativa el mantenimiento de aquel puesto de alta dirección y libre designación pierde su razón de ser. Su supresión, en consecuencia, queda justificada, no es arbitraria y no vulnera el art. 9.3 de la Constitución Española.