

**DICTAMEN LEGAL SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE CONSTITUIR LA  
LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN EN CIUDAD AUTÓNOMA: PROCEDIMIENTO Y  
COMPETENCIAS QUE SE ASUMIRÍAN POR EL AYUNTAMIENTO**

Antonio de Cabo de la Vega  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid

Asistente de investigación:  
Gabriel Moreno González  
Universidad de Extremadura

*Objeto del dictamen: posibilidad jurídico-constitucional de que el municipio de La Línea de la Concepción se constituya en Ciudad Autónoma para disfrutar de un régimen de autogobierno similar, aunque con sus especificidades, al del resto de Comunidades Autónomas y, muy especialmente, al marco normativo de las ciudades de Ceuta y Melilla. Determinación del conjunto de títulos competenciales que, al respecto, podría asumir el nuevo ente autonómico.*

## ÍNDICE

0.- Antecedentes, delimitación y conclusión general	3
1.- El marco abierto del modelo territorial español	6
1.1.- El principio dispositivo: sujetos constitucionalmente legitimados	6
1.2.- Vías de acceso a la autonomía	13
1.3.- Excepciones al principio dispositivo: el artículo 144	15
2.- La singularidad de La Línea de la Concepción: fundamento del interés nacional que concurre para la activación del artículo 144	28
3.- La posibilidad constitucional de un ente subprovincial de constituir una Comunidad Autónoma: el artículo 144 a)	38
3.1.- La experiencia de su aplicación: el caso de la Comunidad de Madrid	38
3.2.- El presupuesto habilitante del interés nacional	41
3.3.- Requisitos de aplicación del 144 a)	45
3.4.- La intervención del ente interesado: iniciativa y consulta ciudadana	46
3.5.- La intervención de las Cortes Generales: autorización mediante Ley Orgánica y creación del Estatuto de Autonomía	52
4.- La posibilidad constitucional y estatutaria de la segregación de La Línea	57
4.1.- ¿Segregación del mapa provincial?	57
4.2.- Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía	67
4.3.- La posibilidad de reformar la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución	70
5.- Las competencias de La Línea de la Concepción como Ciudad Autónoma	73
5.1.- Especial régimen jurídico	73
5.2.- Las competencias de la Ciudad Autónoma de La Línea de la Concepción	79
6.- Resumen de pasos que han de seguirse para la constitución de La Línea de la Concepción como Ciudad Autónoma de acuerdo con el presente dictamen	86

## **0.- Antecedentes, delimitación y conclusión general.**

El presente dictamen jurídico se emite a solicitud del Excelentísimo Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, que, con fecha 8 de abril de 2019, resolvió por Decreto 1695/2019, aceptar la oferta presentada por la Universidad Complutense de Madrid, de 27 de febrero de 2019, a través de su Vicerrector de Política Científica, Investigación y Doctorado, para la realización de un “Dictamen de Catedrático en Derecho Constitucional (Universidad Complutense de Madrid) relativo a la viabilidad jurídica de constituir nuestra ciudad en Ciudad Autónoma, así como en su caso, procedimiento legal para ello, y competencias que en dicho caso se asumirían, mediante investigación y dictamen a emitir por D. Antonio de Cabo de la Vega”.

De conformidad con la petición y acuerdo anteriores, se redacta el presente dictamen jurídico. Es decir, en él se contemplan las diferentes posibilidades de encuadrar la hipótesis planteada (“constituir nuestra ciudad en Ciudad Autónoma”) dentro del ordenamiento vigente, en sus dimensiones constitucional, estatutaria, legal y europea, tanto desde el punto de vista sustantivo como procedimental, así como las consecuencias jurídico-constitucionales que se derivarían de aquéllas.

Dado su carácter jurídico, en el presente dictamen no se aborda, naturalmente, ni la conveniencia, ni la oportunidad de la hipótesis planteada, puesto que se trata de una decisión de contenido evidentemente político que, en un sistema democrático, no corresponde adoptar por opinión de expertos, sino por los órganos que cuenten, constitucionalmente, con la pertinente legitimidad democrática. Es decir, el juicio de oportunidad y conveniencia no es un juicio jurídico, sino político, y debe quedar en manos del así llamado circuito democrático. Lo que aquí se analiza son las posibilidades, límites y procedimientos de que el ordenamiento dispone para encauzar

constitucionalmente las eventuales decisiones de los diferentes órganos políticos con legitimidad democrática.

Con estas salvedades, se abordan también en este dictamen cuestiones de carácter sociológico (económico, social, demográfico, etc.) en tanto que dichos datos son reclamados por el propio ordenamiento como parámetros para permitir o excluir ciertas conductas, pero no para valorar su conveniencia u oportunidad.

**En todo caso, la conclusión general de este dictamen, por las razones que en él se detallan, es que no existe impedimento o prohibición constitucional, estatutaria, legal o de derecho europeo para la conversión del municipio de la Línea de la Concepción en autonomía, bajo la fórmula de ciudad autónoma, con independencia de que tal proceso sea más o menos complejo, costoso, conveniente u oportuno.**

O, descomponiendo la petición de dictamen en sus diferentes preguntas:

1. *¿Es viable jurídico-constitucionalmente convertir a La Línea de la Concepción en Comunidad Autónoma con la fórmula de Ciudad Autónoma? Sí, es posible dentro de nuestro ordenamiento.*
2. *¿Cuál sería el procedimiento? Excitar al Gobierno de la Nación, al Congreso o al Senado para que activen a las Cortes Generales en lo dispuesto por el artículo 144 a) de la Constitución española.*
3. *¿Cuáles serían las competencias que se asumirían? Las que resultaran en la tramitación parlamentaria de la correspondiente ley orgánica y, tentativamente, las que recaen sobre la lista de materia que se ofrece en el punto 5.2 del dictamen, con la amplitud que allí mismo se especifica.*

Más allá de los específicos razonamientos que para el análisis del caso se formulan en el cuerpo del dictamen en apoyo de esta conclusión, conviene recordar, en todo caso, tres ideas fundamentales que la apuntalan. En primer

lugar, nuestra Constitución carece de cláusulas pétreas o de irreformabilidad por lo que *cualquier* propuesta tiene cabida en nuestra democracia, mientras se adapte a los procedimientos reglados en aquélla. En segundo lugar, nuestro sistema territorial, más allá de la valoración que a cada uno le merezca, fue desde el principio un sistema abierto e inacabado y, aunque diferentes actores políticos hayan proclamado periódicamente su cierre, el hecho cierto es que sigue estando políticamente abierto y cuestionado tanto por quienes favorecen un movimiento centrífugo, como por los que defienden un repliegue centrípeto y, lo que aquí resulta más relevante, tampoco ha recibido nunca una clausura jurídica, como la que podría haberse derivado de una reforma del Título VIII y concordantes, para su plena constitucionalización. Es decir, la estructura territorial de nuestro país, para bien o para mal, sigue estando abierta política y jurídicamente. En tercer lugar, el principio de autonomía institucional y procedimental que rige la actuación de la Unión Europea supone que, en principio, tampoco debe existir obstáculo en su ordenamiento jurídico para cualquier forma de organización territorial que un estado miembro decida adoptar.

## **1.- El marco abierto del modelo territorial español.**

### **1.1.- El principio dispositivo: sujetos constitucionalmente legitimados.**

La Constitución Española de 1978 vino a resolver algunas de las grandes problemáticas que habían atravesado el constitucionalismo histórico de nuestro país, desde la necesidad de subordinar el poder militar al civil, a la separación Iglesia-Estado. En el caso de la eterna disputa en torno al modelo territorial y a la necesidad de adecuar la naturaleza plural de la comunidad política en el Estado *lato sensu*, el constituyente de 1978 fue menos expedito y adoptó una fórmula novedosa en el constitucionalismo comparado: dejar abierto el marco territorial a disposición de unos sujetos previamente legitimados para conformarlo. El Título VIII de la Constitución, que es el que configura esta apertura, constituye sin duda la máxima innovación de nuestra Norma Fundamental y, al mismo tiempo, el título que más dificultades entraña a la hora de su comprensión e interpretación. Ha sido, como veremos, la ardua labor del Tribunal Constitucional a lo largo de estos últimos 40 años la que ha suplido la falta de una mayor definición de los contornos del proceso autonómico, que, decimos bien, ha de tratarse como tal, como un proceso que durante lustros ha estado en continuo movimiento gradual hacia un mapa que, con independencia de la opinión que a cada quién le merezca, ni parece políticamente cerrado, ni, desde luego, ha sido jurídicamente bloqueado (como podría haberse hecho, procediendo a su constitucionalización plena).

Los sistemas federales o aquellos que articulan una fuerte descentralización política pueden deberse principalmente a dos causas: por motivos de eficacia en la administración y toma de decisiones, junto a un intento de poner límites al poder (una justificación comúnmente llamada *liberal*), puesto que se acerca al Estado a la ciudadanía y se evita con su fragmentación la acumulación de poder político; o para adecuar realidades nacional o culturalmente plurales a estructuras que respondan a sus exigencias específicas

y a sus pretensiones de autogobierno. En la España de la Transición, en el momento constituyente, el segundo bloque de motivos era el más evidente, pues se salía de una larga dictadura centralista que había intentado ahogar el pluralismo nacional y sus manifestaciones, especialmente las lingüísticas. Dos regiones de relevancia y con lenguas propias, el País Vasco y Cataluña, pedían mayoritariamente un modelo territorial que les permitiera esferas amplias de autogobierno, al tiempo que el constituyente era incapaz de prever cuáles iban a ser las exigencias, demandas y expectativas en el resto de regiones históricas españolas que, aun sin tener aquellas pretensiones de autonomía ni estar asentadas en especificidades culturales tan intensas, habían dado ya visos, en la II República, de cierto apoyo a un modelo descentralizado. Hemos de recordar que la tradición federal no es ajena a la historia española, pues desde los primeros proyectos constitucionales de la Ilustración (como el de Flórez Estrada) a las experiencias cantonales de la I República y, cómo no, al corto recorrido del Estado integral de la Constitución del 31, se puede ir vislumbrando un intento perpetuo de acomodar una realidad plural, como es la española, a un Estado con tendencias históricamente centralistas. Pues bien, es esta la tendencia que la Constitución de 1978 no puede o no quiere determinar desde el inicio, sino que decide canalizar su posibilidad de existencia a través de una serie de mecanismos, jurídicamente muy complejos, que permiten a los sujetos territoriales primarios activar un proceso de autonomía para alcanzar, en poco tiempo, niveles de autogobierno nunca vistos con anterioridad. Se tenía claro desde el comienzo, sí, que Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Navarra y Galicia, tenían indefectiblemente que disfrutar de autonomía política; pero ante el desconocimiento de la voluntad del resto de territorios, algunos de ellos con una tradición regionalista asentada (Andalucía o Valencia), la Constitución se abre en su determinación territorial y la deja al albur de diversas demandas concurrentes en lo que se ha venido en denominar como “principio dispositivo”. No sigue así el ejemplo de la Constitución de Alemania, en cuyo artículo 23 se

establecen los *Länder* que conforman la Federación, o de la mayor parte de sistemas federales que determinan en sus normas fundamentales, como por otra parte resulta lógico, sus sujetos constituyentes.

El artículo 2 de la Constitución, tras afirmar (y reafirmar) el principio de unidad de España, recoge y reconoce el derecho a la autonomía para las “nacionalidades y regiones”, que serán las que estarán a partir de ese momento legitimadas para acceder a los niveles de autogobierno constitucionalmente amparados. Los sujetos de la autonomía serán, por tanto, las nacionalidades y regiones, entendidas ambas como entidades territoriales con características culturales o históricas definidas. Sobre el significado de ambas expresiones se han vertido ríos de tinta que no hace falta aquí ni siquiera resumir, pero hemos de tener en cuenta ya, para el objeto del presente dictamen, que ambos sujetos constituyen un principio general que tiene, como todo principio, una excepción, y que será esta excepción la que puede servir para tramitar un proceso de autonomía para la Línea de la Concepción.

En cuanto al principio general, los sujetos “nacionalidades y regiones” se concretan en la Constitución en el artículo 143.1:

*En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*

Son esas tres entidades las que pueden, *ab initio*, iniciar el proceso que las conduzca a la autonomía en tanto nacionalidades o regiones. Obsérvese bien que son, además, las provincias las unidades territoriales que sirven de apoyo en el arranque hacia la autonomía, por la sencilla razón de que cuando el constituyente del 78 quiso permitir la apertura del modelo autonómico, las únicas entidades territoriales inferiores al Estado y superiores al municipio eran ellas. La división

provincial de Javier de Burgos (1833) sigue siendo la base territorial que utiliza la Constitución no sólo para la conformación progresiva y potestativa de Comunidades Autónomas como unidades de descentralización política, sino también como circunscripción electoral y referencia para la Administración General del Estado. Esta supervivencia de la provincia como referencia central y originaria de lo que se ha venido en denominar la “España de las autonomías” constituye una limitante a la hora de abordar las vías de autogobierno para La Línea, al ser un municipio y no una provincia, limitación que no parece, en todo caso, insuperable. Ahora bien, aun siendo centrales, las provincias no tienen *per se* derecho a la autonomía, puesto que este derecho, dijimos, es de las “nacionalidades y regiones”. No toda provincia o conjunto de provincias puede acceder a la autonomía, sino sólo aquellas que reúnan el carácter de nacionalidad o región. Y he aquí una de las primeras problemáticas a las que tuvo que hacer frente el Tribunal Constitucional y el propio sistema político español, dada la indefinición y apertura de esos mismos conceptos. Primero, si existe una pluralidad de provincias que quiera constituirse en Comunidad Autónoma esa pluralidad ha de ser limítrofe: la Constitución, *ex art.* 143, no permite la unión de provincias separadas por otros territorios, aunque se mantengan, como veremos, los enclaves históricos. Segundo, esas provincias limítrofes precisan tener “características históricas, culturales y económicas comunes”, lo que limita drásticamente el margen de posibilidades. Ahora bien, qué son esas características comunes (elementos extrajurídicos) y, sobre todo, quién tiene que examinarlas, es algo que la Constitución no aclara, por lo que la doctrina ha venido sosteniendo que serían las Cortes Generales las habilitadas para la comprobación del cumplimiento, o no, de tales requisitos y, en última instancia, el propio Tribunal Constitucional. Al referirse a realidades extrajurídicas, el texto del 78 introduce así elementos de referencia dinámicos, casuísticos y abiertos a una interpretación que rebasa lo jurídico y entra en las esferas del resto de ciencias sociales. Tercero, aunque sean las provincias esas unidades territoriales

básicas que pueden acceder a la autonomía en conjunto o por separado, no basta su mera existencia para activar, individualmente, el proceso hacia el autogobierno. Provincias limítrofes o... “provincias con entidad regional histórica”. La Constitución permite las Comunidades Autónomas uniprovinciales, sí, pero siempre y cuando tengan una entidad histórica reconocible y constatable. Qué sea ésta es otro de los conceptos que deja al albur de las Cortes, de la concurrencia de voluntades políticas en el momento determinado o, como veremos para el caso de Segovia, de la capacidad interpretativa del Tribunal Constitucional.

Empero, la Constitución no se limita a delegar la concreción del segundo inciso del artículo 2 a las exigencias del 143.1 que acabamos de analizar, sino que para determinados territorios establece la posibilidad directa, sin necesidad de pasar por dichos requisitos, de acceder a la autonomía. Son precisamente los territorios que, como indicamos, reunían más intensamente esas características culturales comunes, especialmente una lengua propia, los que se ven beneficiados de un acceso directo al máximo nivel de autonomía y de competencias en virtud de las disposiciones transitorias. Así, la Disposición Transitoria Segunda permite a aquellos “territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía...”, acceder a la misma con el máximo techo competencial desde el primer momento. En efecto, y como analizaremos posteriormente con detalle, el art. 148.2 CE impone un límite temporal al conjunto de autonomías de régimen común (las del 143) de 5 años antes de poder asumir el máximo nivel de competencias. Pues bien, para aquellas que ya hubieran plebiscitado con anterioridad proyectos de autonomía, la Constitución les permite su formación en Comunidades Autónomas, en una de las pocas, si no la única, referencias a la legitimidad de la II República. Pues, en efecto, esos referendos anteriores se

celebraron en Cataluña, País Vasco y Galicia, precisamente, las comunidades con características culturales más diferenciadas e intensas, durante el régimen republicano. Para que el proceso hacia la autonomía se iniciara, los órganos preautonómicos de tales territorios así debían decidirlo por mayoría absoluta, como efectivamente ocurrió.

El caso de Navarra sería especialmente singular, pues su acceso a la autonomía se daría no como consecuencia de la aplicación de esta Disposición Transitoria ni del artículo 143, sino de una interpretación harto polémica del mantenimiento de los derechos forales que establece la Disposición Adicional Primera. Así se haría mediante la no menos peculiar Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, algo que revalidaría la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC, en adelante) 94/1985, de 29 de julio.

Navarra, Cataluña, País Vasco y Galicia tuvieron de este modo un acceso a la autonomía diferente, singular y en cierto modo privilegiado, que se correspondería a su vez con la intensidad con que en tales territorios se dan las peculiaridades históricas y culturales. Las tres últimas poseen una lengua propia, que en el caso de Cataluña y Galicia reúne, además, una tradición literaria muy asentada, mientras que la primera se considera heredera del histórico reino de Navarra y de sus instituciones forales de carácter paccionado que han sobrevivido hasta a las propias guerras carlistas. Estas especificidades han llevado a parte de la doctrina y aun de la clase política a hablar de “hechos diferenciales” legitimadores, por sí mismos, de la categoría de “nacionalidad”. Según esta lectura la diferenciación que la Constitución establece entre “nacionalidad” y “región” encontraría aquí el sentido propio y correcto. No obstante, otros Estatutos de Autonomía han venido autodenominando a sus Comunidades como “nacionalidad”, lo que no deja de ser una mera proclama

simbólica sin más efectos que los derivados, quizá, de un afán o pretensión de reconocimiento.

Estas “nacionalidades”, obtuvieron desde el inicio, sin embargo, el máximo nivel competencial y sus Estatutos de Autonomía fueron los más avanzados. Otra de las excepciones que tenía ese acceso directo al autogobierno era la constituida por Ceuta y Melilla, que, sin poder ahora sí denominarse como nacionalidades, pudieron acogerse desde el principio a la Disposición Transitoria Quinta que permitía su constitución como entidades autónomas aun al quedar al margen de la división provincial, si así lo decidía la mayoría absoluta de sus respectivos ayuntamientos y las Cortes Generales por Ley Orgánica. No obstante, como analizaremos después, ambas ciudades accederían a una autonomía “especial” en virtud de las previsiones de cierre del sistema que contiene el artículo 144, y en concreto, su apartado b), que quizá estaba más destinado a otras realidades, como la de Gibraltar o Cartagena.

De este modo vemos cómo los sujetos legitimados para disfrutar del derecho a la autonomía son las nacionalidades y regiones, que a su vez se ven concretadas por la previsión del artículo 143 (provincias limítrofes con características comunes, islas o provincias singulares con entidad histórica suficiente) y las disposiciones transitorias para Navarra, País Vasco, Cataluña, Galicia y Ceuta y Melilla. La base de partida es la provincial, aunque la cláusula del artículo 144 añadirá a esta lista de sujetos a entidades subprovinciales si así lo requiere el interés general, margen del que se deriva el asidero jurídico-constitucional con el que poder proponer la autonomía de la Línea de la Concepción.

En resumen, el modelo territorial español se dejó constitucionalmente abierto y su concreción pendiente de la determinación progresiva, mediante la materialización del principio dispositivo, de un mapa autonómico de diversos niveles y escalas competenciales que hoy, tras cuarenta años de recorrido

democrático, demuestra, según la visión política de cada uno, tanto sus consistencias como sus debilidades y fallas originarias. La pretensión autonomista de La Línea entronca, pues, con esta apertura constitucional de origen para utilizar el principio dispositivo a su favor y la (deliberada) indefinición jurídica que rodea al proceso autonómico y a sus categorías estructurantes.

### **1.2.- Vías de acceso a la autonomía.**

Aclarados quiénes son los sujetos legitimados, debemos hacer ahora una mención somera a las vías que la Constitución establecía y sigue estableciendo para acceder a la autonomía. Aparte de las incluidas en las disposiciones transitorias y adicionales, cuya virtualidad ya hemos visto, la Norma Fundamental ofrecía principalmente dos caminos: el ordinario o común del artículo 143 y el especial o agravado del artículo 151. El primer camino, el del 143, fue el seguido por la mayoría de las Comunidades Autónomas, y exigía para cursarse la concurrencia de voluntades de las diputaciones u órganos interinsulares interesados y de “las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla” (143.2 CE). Fijémonos en el consciente empeño del constituyente de dificultar el acceso a la autonomía con requisitos que podían ser atenuados desde el inicio, puesto que la representatividad de la población que vote a favor se refiere al censo y no a la que ejerce el derecho de voto. Además, el inciso final del precepto da un plazo muy exiguo, de sólo 6 meses, para que desde la primera iniciativa a favor de la autonomía que surgiera de un ayuntamiento o de una diputación, se realizara el proceso completo. La Disposición Transitoria Primera rebajaba, sin embargo, la lesividad del precepto al posibilitar la sustitución de la iniciativa de las Diputaciones Provinciales del territorio por la mayoría absoluta de los órganos preautonómicos correspondientes que se fueron formando mediante Decretos-Leyes durante la Transición.

El segundo camino o vía de acceso era la del artículo 151 CE y que sólo sería seguido por Andalucía, no sin contratiempos. Este precepto pretendía equiparar a los territorios que siguieran sus draconianos requisitos con los de la Disposición Transitoria Segunda (Cataluña, Galicia y País Vasco) para que pudieran, así, acceder a una autonomía plena y al máximo techo competencial sin la necesidad de dejar transcurrir cinco años. Para ello, debían ponerse de acuerdo en la iniciativa autonómica las Diputaciones Provinciales y “las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.” Es decir, no sólo se elevan las exigencias para los ayuntamientos, posibilitando a su vez una capacidad de veto a los más grandes altamente peligrosa, sino que, después, se necesita la celebración de un referéndum que sea afirmativo por la mayoría absoluta de los electores (aquí no dice esta vez censo, por lo menos) de cada provincia. Y todo ello en un plazo de 6 meses por remisión del 151 a los términos temporales del 143. El camino era procedimentalmente casi imposible y sumamente gravoso desde el punto de vista político. Si las provincias andaluzas decidieron finalmente seguirlo fue por un empeño regionalista de afirmar no sólo la identidad propia del territorio, sino también su importancia socioeconómica y su igualdad respecto a las que la Constitución privilegiaba en el acceso.

A pesar del ímprobo esfuerzo que se realizó, hemos de tener en cuenta que si sólo uno de los requisitos mentados fallaba en una o varias provincias, todo el proceso decaía. Y eso fue lo que, en efecto, ocurrió cuando en la provincia de Almería el referéndum de afirmación de la iniciativa autonómica no llegó al mínimo exigido (mayoría absoluta de electores). Todo el proceso, de acuerdo con la Constitución, tenía que suspenderse. Sin embargo, el legislador estatal acudió

en ayuda de la voluntad autonomista, que sí había sido sólidamente apoyada en el resto de provincias andaluzas, aplicando una de las cláusulas del polémico artículo 144, que supone una excepción al principio dispositivo y a la apertura constitucional del modelo territorial pero que, al tiempo, puede servir también para encuadrar la autonomía de la Línea.

### **1.3.- Excepciones al principio dispositivo: el artículo 144.**

Al ser el español un modelo abierto, como decimos, donde la conformación de la descentralización política se lleva a cabo mediante el principio dispositivo que se concreta en la concurrencia de múltiples voluntades, la Constitución necesitaba una “cláusula de cierre” del sistema para evitar un desarrollo desigual, inviable o inoportuno del proceso autonómico. Hemos de tener en cuenta que una de las características del desarrollo histórico español es precisamente su tendencia a los particularismos locales y al cantonalismo, tradición histórica de la que Andalucía puede, además, dar buena cuenta. Y es que, en teoría, de acuerdo con la Carta Magna, el desarrollo del proceso autonómico podía permitir la coexistencia de provincias integradas en la nueva organización territorial con otras fuera de la misma. A modo de islas podrían darse territorios enteros que seguirían rigiéndose en el marco de la Administración General del Estado y de sus respectivas Diputaciones Provinciales sin necesidad, porque la Constitución no lo obliga en ningún momento, de entrar en una Comunidad Autónoma. Si, por un lado, dada la indeterminación necesaria en el momento constituyente, se permitía la más intensa apertura del modelo autonómico pero, por otro, se quería como es lógico mantener un mínimo de coherencia, armonización y viabilidad, la Constitución necesitaba dotarse de mecanismos extraordinarios para que estas tres últimas características pudieran ser resueltas con contundencia. Estos mecanismos son los que recoge y establece el artículo 144 en sus tres literales, a), b) y c), así como las leyes de armonización del artículo 150.3. Recordemos que esta última vía, la de la armonización por parte de las Cortes Generales de las

“disposiciones normativas” de las Comunidades Autónomas aun cuando tales disposiciones entren en su ámbito propio de competencias, ya se intentó con la famosa y malograda Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que fue declarada inconstitucional en muchas de sus disposiciones (las más invasivas en el principio dispositivo) por el Tribunal Constitucional. En cuanto a las disposiciones del 144, la Constitución habilita con ellas a las Cortes Generales a sustituir el principio dispositivo en aras del interés nacional. Como apunta la doctrina más autorizada, la interpretación general del conjunto de previsiones que contiene este artículo está pensado para corregir, cuando no sustituir directamente, la labor de impulso en la creación inicial de las Comunidades Autónomas, dando así al Estado central una capacidad extra de armonizar todo el proceso y de evitar las disparidades e incoherencias territoriales arriba mentadas. Era éste en buena medida el objeto del famoso Informe Enterría de 1981 que fundamentaría, como luego se reconoció, la malograda LOAPA.

Reproduzcamos el artículo 144 completo, pues sobre él va a girar buena parte de la argumentación de este dictamen:

*Art. 144: Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*

- a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*
- c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

El precepto fue ampliándose de manera progresiva durante el proceso constituyente, añadiendo supuestos de excepción con los que completar, se decía, las previsiones de un proceso autonómico sumamente complejo y que, en pleno debate constituyente, no se sabía aún cómo iba a desarrollarse y con qué disfuncionalidades. Hay que hacer constar que los dos primeros apartados, el a)

y el b), comprenden casos de constitución de comunidades autónomas por parte de sujetos que no son titulares *ab initio* del derecho a la autonomía *stricto sensu*, que no son regiones ni nacionalidades. El apartado c), por el contrario, vendría a perfeccionar o complementar la iniciativa autonómica de un sujeto que sí es titular y que está constitucionalmente habilitado para impulsar aquella pero que, por diversas circunstancias, no puede terminar de ejecutar su voluntad con éxito. A continuación explicaremos someramente los apartados b) y c), con el objeto de descartarlos y elegir el a) como base constitucional sobre la que plantear el acceso a la autonomía de La Línea de la Concepción.

La previsión contenida en el apartado b) (*Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial*), se diseñó desde el inicio para solucionar una problemática territorial que podría darse en cualquier momento tras la entrada en vigor de la Constitución en 1978, como era y sigue siendo la posible incorporación de Gibraltar al Estado español. Se utiliza concretamente el verbo “acordar” como opción al estar en ese momento pensándose en un instrumento de derecho internacional público que, de manera bilateral o trilateral, viniese a solucionar el histórico contencioso y a delimitar jurídicamente las condiciones de la incorporación. De ahí que se hable también de “territorios que no estén integrados en la organización provincial”, previsión ésta extrapolable a Ceuta y Melilla, enclaves españoles en el norte del continente africano, rodeados por el Reino de Marruecos y fuera de la división provincial en 50 unidades territoriales. Para ambas ciudades, sin embargo, se había destinado una disposición específica, como vimos, la Disposición Transitoria Quinta, aunque el artículo 144 b) era también aplicable con una interpretación extensiva, hasta el punto de que sería el que finalmente operara en la constitución de ambos entes como Ciudades Autónomas.

En efecto, Ceuta y Melilla se mantuvieron como municipios fuera de la organización autonómica hasta 1995, dependiendo administrativamente de Cádiz y Málaga, respectivamente, para la mayor parte de competencias y servicios. No pertenecían *de iure* a tales provincias, pero la cercanía respectiva a ellas hacía que, mediante convenios específicos, los ciudadanos ceutíes y melillenses quedaran amparados por su oferta de servicios. En 1995, y tras un largo proceso lleno de reticencias y olvidos desde Madrid, las Cortes Generales decidirían activar el 144 b), el que inicialmente estaba pensado sobre todo para Gibraltar, con la finalidad de dotar a las dos ciudades de un Estatuto de Autonomía pero sin convertirlas, paradójicamente, en Comunidades Autónomas plenas. Y es que, si prestamos atención al conjunto del artículo 144, se habla en el apartado a) de constituir una comunidad autónoma, y en el b) de crear un nuevo Estatuto de Autonomía. ¿Por qué esa diferencia? Parece que detrás de la intención del constituyente subsiste, si llevamos a cabo una interpretación sistemática del precepto, un intento de diferenciación que permitiera la existencia excepcional de territorios con Estatutos de Autonomía *sui generis* pero que, *stricto sensu*, no fueran Comunidades Autónomas plenas como el resto y con las competencias que asumen éstas. Gibraltar es apenas una ciudad, y lo mismo ocurre con Ceuta y Melilla, por lo que la creación en estos territorios tan pequeños de verdaderas Comunidades Autónomas, con todo su andamiaje institucional y competencial, no tendría sentido y podría hacer inviable su autogobierno. Esta opción intermedia, de crear un ente que aun inserto en la organización autonómica no sea *per se* una Comunidad Autónoma, pero tampoco un simple municipio al contar con un Estatuto de Autonomía, es la que finalmente ha seguido el legislador estatal con la creación de la categoría de “Ciudades autónomas” para los dos municipios norafricanos, siguiendo la previsión aquí analizada del 144 b) y no la Disposición Transitoria Quinta. Curiosamente, y a pesar de la recepción del término, dicha denominación de “ciudad autónoma” no se encuentra en

ninguna disposición constitucional y se debe a una mera creación de las Cortes Generales en uso de la potestad del apartado b) y de la amplitud e indefinición de la previsión.

Las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, ambas de 13 de marzo, por las que se aprueban los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, respectivamente, fueron elaboradas y acordadas unilateralmente por las Cortes Generales sin el concurso de los ayuntamientos de las dos ciudades, constituyendo por tanto una *rara avis* en el sistema autonómico español que se ve complementada por la excepcionalidad de las previsiones de ambos Estatutos, que no otorgan a los municipios ahora autónomos una autonomía plena, sino un remedo de la misma, como veremos con más detalle al abordar la cuestión competencial. Ni son municipios, puesto que tienen más competencias que éstos, ni son Comunidades Autónomas plenas, puesto que ni sus normas institucionales básicas son producto del principio dispositivo, ni la autonomía política que conceden es amplia, careciendo, como nota más destacada, de una verdadera potestad legislativa. Es más, según el Tribunal Constitucional, ni Ceuta ni Melilla pueden interponer recursos de inconstitucionalidad al no ser Comunidades Autónomas, pues a la luz de la Ley Orgánica del Tribunal que regula y desarrolla estos recursos ambas ciudades son sólo municipios (Autos 320/1995, de 4 de diciembre, 202/2000, de 25 de julio, y Sentencia 240/2006, de 20 de julio).

Aun accediendo a este nivel un tanto cercenado de autonomía política, ¿podría La Línea de la Concepción verse beneficiada de la utilización del apartado b)? Creemos que no, ya que se necesitaría que el municipio quedara fuera de la organización provincial, pues el ámbito objetivo de aplicación de esta cláusula del precepto es el de los entes que no están integrados en aquella, como Ceuta y Melilla o, en su caso, Gibraltar. Tampoco existe para La Línea una Disposición constitucional específica, como la que se da para aquellas dos

ciudades en la Transitoria Quinta y que no ha llegado a ser utilizada nunca. El legislador estatal, como hemos visto, ha preferido optar por la vía de la unilateralidad y operar con la excepcionalidad del artículo 144 antes que dejar al dictado de las dos ciudades parte de la aprobación/negociación de sus Estatutos de Autonomía, como permitía la Disposición Transitoria Quinta en su remisión al art. 143 y a la vía ordinaria, por tanto, de acceso al autogobierno.

Analicemos ahora el apartado c), el que contempla *sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143*. Esta previsión ha sido utilizada en dos ocasiones, con las provincias de Segovia y de Almería, para completar los distintos procesos autonómicos de sus regiones (Castilla y León y Andalucía), interviniendo las Cortes Generales directamente. Ambos casos son sumamente interesantes y arrojan luz, en su resolución, sobre las posibilidades que tiene La Línea de iniciar su acceso a la autonomía.

En cuanto al de Segovia, la cuestión giraba en torno a la pretensión de esta provincia, apoyada tanto por la Diputación como por la mayoría de sus municipios, de no integrarse en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y ser ella misma, en su soledad y aislamiento, una Comunidad Autónoma. La repercusión fue mayor, además, no sólo por la complicación jurídico-constitucional que se presentaba de enderezar la situación, sino también por el cuestionamiento de la identidad histórica y cultural de la nueva región que empezaba a nacer, y que ya estaba siendo criticada desde el oeste por la provincia de León. En el Decreto Ley 20/1978, de 13 de junio, las Cortes incluyeron a Segovia en el Consejo General de Castilla-León (entonces no tenía aún la “y” como copulativa), en lo que venía a constituir el régimen preautonómico y provisional de autogobierno. Este Consejo General, de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera, inició el camino hacia la autonomía tras aprobarse la Constitución, pero, para sorpresa de sus propios integrantes, un movimiento político fuerte, de carácter conservador y localista,

hizo que la mayor parte de municipios segovianos, incluido su propio gobierno provincial, lo rechazara. El Consejo General, sin la provincia de Segovia, siguió su iniciativa, comenzando a redactar un borrador de proyecto de autonomía, cuando el 31 de julio de 1981 se celebra el acuerdo sobre el modelo autonómico entre la UCD y el PSOE. Es en este famoso pacto (político, que no jurídico) en el que los dos grandes partidos concuerdan en la necesidad de homogeneizar el mapa autonómico y no permitir que provincias concretas se queden aisladas en la periferia de la organización autonómica. Como rechazo a esta pretensión, la Diputación de Segovia decide comenzar a activar el artículo 143 e iniciar así el camino hacia una autonomía uniprovincial, queriendo con ello seguir las estelas de Santander u Oviedo. Se ha de tener en cuenta además que, caso de no prosperar la iniciativa, el apartado 3 del art. 143 imponía un plazo de latencia de 5 años, antes de los cuales no podía volver a intentarse. Con ello se buscaba tanto la penalización política como la renovación electoral de las corporaciones locales para que la nueva iniciativa pudiera tener recorrido o, por el contrario, desistirse por completo. Este plazo, sin embargo, no opera con las previsiones del 144, ni siquiera con la a) que seguiremos para La Línea, por cuanto se refiere únicamente a las iniciativas acordadas por los sujetos que, supuestamente, son titulares del derecho a la autonomía y que, en tanto tales, siguen la vía de acceso a la misma que permite el artículo 143. Además, no tendría sentido, por su propia naturaleza, supeditar la causa que da virtualidad al 144, que no es otra que la salvaguarda del interés general, a un plazo temporal concreto.

Pues bien, mientras Segovia continuaba su lucha por acceder a la autonomía uniprovincial, el Estatuto de Castilla-León fue terminado sin su participación ni presencia, aunque guardándose una previsión en él, la Disposición Transitoria Octava, que permitía la incorporación posterior de la provincia “rebelde”. Aun así, como quiera que no había visos de que Segovia

cediera, las Cortes Generales decidieron activar el 144 c) y sustituir su iniciativa autonómica para sumarla a la ya iniciada de Castilla-León y, mediante Ley Orgánica, incorporar la provincia al nuevo Estatuto. Éste se publicaría el mismo día que la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el 144 c) por parte del legislador central (BOE de 2 de marzo de 1983). Aunque la técnica legislativa, de simultaneidad empleada, dejó mucho que desear, lo cierto es que Segovia pasó a formar parte de la nueva Comunidad Autónoma desde el inicio de su recorrido, puesto que en paralelo la Ley Orgánica activaba también la Disposición Transitoria Octava del Estatuto. La incorporación fue, por tanto, forzosa y acordada unilateralmente por las Cortes Generales, por motivos de interés nacional, y con la garantía de la mayoría absoluta de las mismas.

Los segovianos, sin embargo, no se contentaron con la sustitución de su iniciativa autonómica como provincia, por lo que decidieron recurrir al Tribunal Constitucional con el apoyo de la entonces Alianza Popular. El Tribunal Constitucional, en una muy razonada sentencia, la STC 100/1984, de 8 de noviembre, respaldó la utilización del 144 c) por las Cortes Generales y cercenó toda esperanza de que Segovia se constituyera en Comunidad Autónoma independiente. En primer lugar, el TC aclara un extremo sumamente importante para nuestro dictamen: los sujetos a los que se refiere el artículo 143 y que son los legitimados para iniciar el proceso autonómico (provincias limítrofes con características socioculturales e históricas comunes, archipiélagos y provincias con entidad regional histórica), son los que encarnan el concepto de “nacionalidades y regiones” del artículo 2 y, por tanto, a los que se reconoce el derecho a la autonomía. Ahora bien, dice el Tribunal, aunque la base territorial mínima de la que surja este derecho sea la provincia, no toda provincia tiene derecho a la autonomía, sino sólo aquellas o aquella que reúna una “entidad regional histórica”, es decir, que fácticamente sea

reconocible como región con entidad propia. Aunque el Tribunal no aclara qué se entiende por tal, dando por sabido y demostrado la falta de ese requisito para el caso de Segovia, hemos de tener en cuenta que tales conceptos se predicen de realidades extrajurídicas, discutibles en todo momento por las ciencias sociales, pero también reconducibles mínimamente a parámetros de conocimiento y sentido comunes. La Ley Orgánica, curiosamente, tampoco se atreve a negarle explícitamente a Segovia su condición de provincia con entidad regional histórica, movido el legislador, quizá, por el miedo de tener que definir apriorística y jurídicamente el polémico concepto.

Segundo, y bendiciendo la causa de interés general que habilita la aplicación del artículo, el Tribunal, sin duda influido por el Informe Enterría, hace referencia a la necesidad de que el proceso autonómico sea viable (FJ 3), descartando que una provincia tan pequeña y con tan poca población como Segovia pudiera ser ella misma una Comunidad Autónoma. Ahora bien, este presupuesto habilitante, el del interés general, pudo operar en este sentido para Segovia, pero podría hacerlo en uno muy diferente para el caso de La Línea por sus especiales circunstancias, tal y como ocurrió con Ceuta y Melilla en la aplicación del art. 144 b). Segovia ni limitaba con otro país, con un enclave internacional por descolonizar, ni está en otro continente separado de la península ibérica. Y tercero, aunque la iniciativa autonómica ya hubiera comenzado por parte de la Diputación, la excepcionalidad al principio dispositivo que supone el art. 144 y la causa de interés nacional que subyace a su aplicación permiten ésta aun cuando la iniciativa ya estuviera en marcha, sustituyéndola como establece el propio tenor literal del precepto constitucional. El TC es claro en su FJ 3: “La Constitución ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional”.

Dentro de la problemática de la formación de la Comunidad Autónoma de Castilla-León vale detenerse también, sucintamente, en el caso de la provincia de León, por cuanto algunas de las observaciones que sobre este particular llegó a realizar el TC revisten cierta virtualidad para La Línea. Sin llegar a aplicarse el artículo 144 en ninguno de sus supuestos, el TC tuvo que pronunciarse sobre el intento de segregar en el proceso autonómico mismo a la provincia de León del resto de la Comunidad Autónoma, en la STC 89/1984, de 28 de septiembre. El problema principal residía en la tardanza de la Diputación Provincial a la hora de incorporarse al proceso iniciado por el Consejo General, tardanza que posibilitó un intento de revocación del acuerdo provincial positivo al respecto por parte de la nueva corporación provincial que surgió tras las elecciones que se celebraron en el intersticio temporal. Teniendo en cuenta que el Estatuto ya estaba tramitándose en sede de Cortes Generales, lo que se le pedía al TC, por parte nuevamente de Alianza Popular, era que se pronunciase sobre la constitucionalidad del acuerdo de revocación para así conseguir la segregación de la provincia y que no figurara, finalmente, en el Estatuto en trámite. En la Sentencia, el máximo intérprete de la Constitución estableció, contra la pretensión de los recurrentes, que los acuerdos locales, tanto de los municipios como de las diputaciones provinciales, tendentes al cumplimiento de los requisitos del artículo 143 como habilitantes del acceso a la autonomía, eran irrevocables una vez el Estatuto ya estuviera tramitándose en las Cortes Generales. Otra cosa es si el acuerdo de revocación se hubiera dado en el plazo inicial de 6 meses, es decir, durante la propia fase de iniciativa, en cuyo caso sería constitucionalmente admisible. Un extremo éste que podría tener cierta virtualidad para el caso de las decisiones que tomara el Pleno del Ayuntamiento de La Línea no ya respecto del artículo 143, para el que como ya se intuye no está legitimado si quiere acceder al autogobierno, sino de la instancia o solicitud de activación del propio 144.

Por último, en cuanto al caso de Almería, la aplicación del artículo 144 c) nuevamente fue aún más polémica y, según una opinión bastante generalizada, abiertamente inconstitucional. Como dijimos, el proceso autonómico en Andalucía, Comunidad Autónoma a la que pertenece La Línea, se canalizó a través de la compleja vía del artículo 151, que exigía el voto afirmativo, mediante referéndum, de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia involucrada. En la provincia de Almería, sin embargo, no se alcanzó la mayoría exigida, por lo que, de acuerdo con las previsiones de la propia Constitución, la vía del 151 debería haber quedado en suspenso. Sin embargo, para evitar tal descalabro político y habida cuenta de los esfuerzos realizados en el resto de provincias para conseguir alcanzar las exigencias de una vía tan draconianamente diseñada, las Cortes Generales decidieron acudir al cauce excepcional del 144 c) para enmendar la situación y sustituir la voluntad de la provincia de Almería siguiendo el mismo método y técnica que en el caso de Segovia ya analizado. La Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, ordenaba la sustitución de la provincia de Almería en la iniciativa autonómica blandiendo motivos de interés nacional que, en ningún momento, se llegaban a concretar. Ahora bien, a diferencia de este caso, en Almería no se trataba de sustituir la iniciativa autonómica habilitada en virtud del artículo 143 para ayuntamientos y diputaciones provinciales, sino directamente de suplantar la voluntad de los almerienses manifestada democráticamente en referéndum. La diferencia es cualitativa y notable, y debería haber impedido la aplicación del 144 c) a esta situación. Además, hemos de recordar que, de acuerdo al tenor literal de este precepto, lo que se permite a las Cortes Generales es la sustitución por motivos de interés nacional de la iniciativa autonómica de las corporaciones locales a las que se refiere el artículo 143.2, no el conjunto de previsiones del 151. No sólo no es lo mismo la sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales que la decisión tomada en referéndum por el pueblo de una provincia, sino que la excepcionalidad del artículo 144 no

hace remisión alguna a la vía del 151 seguida por Andalucía, sino a la ordinaria del 143. A pesar de estos inconvenientes que vician de inconstitucionalidad la opción elegida por el legislador estatal, finalmente, como dijimos, la Ley Orgánica surtió efectos y, junto a una modificación paralela de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, Almería quedó incorporada al proceso autonómico andaluz y la vía del artículo 151 de la Constitución, salvada.

Con este último episodio se cierra la casuística de aplicación del apartado c) del artículo 144. Ahora bien, ¿es este cauce apropiado para la pretensión que da sustento a este dictamen de constituir a La Línea de la Concepción en régimen de autonomía? A pesar de su excepcionalidad, que en el presente caso se cumple, creemos firmemente que la respuesta ha de ser negativa. Primero, porque La Línea no es en sí misma ninguno de los sujetos legitimados para iniciar el proceso de acuerdo con el artículo 143 y, por lo tanto, no podría aplicársele el apartado c) por la remisión que contiene. Segundo, la voluntad autonomista de la corporación existiría, por lo que este mecanismo de sustitución no tendría sentido. Tercero, lo que las Cortes sustituyen es la iniciativa del proceso autonómico, es decir, el inicio de la vía de acceso, no la posibilidad misma de constituir una Comunidad Autónoma nueva haciendo *tabula rasa*. Por ello, y aunque los casos analizados hasta ahora arrojan luz sobre algunas de las problemáticas jurídicas que se pueden presentar específicamente a La Línea, **creemos que el precepto adecuado, posible y constitucionalmente pertinente es el 144 a)**, el referido a *la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143*. Así lo desarrollaremos en el punto 3, pero antes hemos de justificar la posibilidad misma de activar el artículo 144 y, por tanto, la necesidad de esgrimir una causa

o motivo de interés nacional y que, creemos, sólo puede venir fundada en la intrínseca especificidad diferencial del municipio de La Línea.

## **2.- La singularidad de La Línea de la Concepción: fundamento del interés nacional que concurre para la activación del artículo 144.**

La Línea de la Concepción es un municipio español perteneciente a la provincia de Cádiz y a la Comunidad Autónoma de Andalucía que posee más de 62.940 habitantes, a fecha de 2018, con una densidad de población de 3.282,02 hab./km<sup>2</sup>. Toda la historia de La Línea está ligada estrechamente a la existencia contigua del Peñón de Gibraltar, enclave que la Corona británica consiguió arrebatarse a la soberanía española mediante el Tratado de Utrecht (1713) tras la Guerra de Sucesión (1701-1713) y que hoy cuenta con más de 35.000 habitantes. El artículo X del Tratado establece que:

*[E]l Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y el castillo de Gibraltar, junto con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen [...] sin jurisdicción territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra. [...] Si en algún tiempo a la Corona de Gran Bretaña le pareciera conveniente dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad de la dicha ciudad de Gibraltar [...] se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla.*

La presencia constante de un destacamento inglés en la península rocosa al sur de España ha sido desde entonces una fuente inagotable de conflictos militares y diplomáticos y, ya desde el inicio mismo de la cesión de soberanía, la Corona española se vio en la necesidad de rodear el Peñón para evitar su avituallamiento por tierra. Con ese objetivo se construyó a la entrada de la península, en el istmo, una Línea de Contravalación formada por dos grandes fuertes en los extremos (Santa Bárbara y San Felipe) que, unidos por un sistema fortificado, evitaban la entrada y salida por tierra de hombres o mercancías. A lo largo del siglo XVIII, y en el contexto de los conflictos armados contra Inglaterra, el Peñón sería sitiado en múltiples ocasiones desde esta primera Línea, a cuyo alrededor se fue formando una pequeña población que daba soporte a las tropas españolas acantonadas. Durante los periodos de paz, sin

embargo, esta población inició, también, una larga historia de contrabando para suministrar bienes a los colonos británicos, cada vez más numerosos, y que en parte ha continuado, con sus mutaciones, hasta fechas recientes.

La Línea de Contravalación, también denominada Línea de Gibraltar, fue destruida durante la Guerra de Independencia, con el objetivo de evitar la apropiación de sus fuertes por las tropas francesas que estaban invadiendo España. La población de La Línea se mantuvo, creciendo exponencialmente durante la primera mitad del siglo XIX, aunque dependiente del cercano municipio de San Roque. El crecimiento de población haría, no obstante, que el 17 de enero de 1870 La Línea de Gibraltar, formada eminentemente por militares y sus familiares, se segregara de San Roque y se constituyera en Ayuntamiento constitucional propio y diferenciado. El 20 de julio de ese mismo año el pleno del Ayuntamiento decidió modificar el nombre de la corporación para llamarse, a partir de entonces, La Línea de la Concepción, en honor a la Inmaculada Concepción, virgen y patrona del Ejército español. La conexión con el origen y elemento militar del municipio se traslada incluso, pues, a su propia denominación. Aunque poco a poco fue perdiendo su función militar, sobre todo cuando las relaciones con Reino Unido y el concierto de las potencias europeas se normalizaron, el municipio fue aumentando progresivamente de población debido a su función comercial y a la situación geoestratégica como puerta, entrada y salida por tierra de todas las mercancías, bienes y hombres de la Colonia inglesa. En 1913 ese crecimiento sería constatado por el rey Alfonso XIII, que otorgaría a La Línea de la Concepción el título de "ciudad".

El Peñón de Gibraltar, al ser un enclave estratégicamente esencial dentro del Imperio Británico, constituyó durante los siglos XVIII, XIX y la primera mitad del siglo XX un nudo de comunicaciones de primer nivel dentro de aquél. Su cercanía a África y su posición como control del estrecho entre el mar

Mediterráneo y el Océano Atlántico, permitían el aseguramiento británico del tráfico entre ambos mares y con el continente vecino, siendo especialmente relevante su función de garantía de paso hacia el canal de Suez, la puerta de entrada al occidente europeo de las mercancías y capitales provenientes de Extremo Oriente, sobre todo de la India. Con la decadencia y posterior disolución del Imperio Británico esta función ha desaparecido, aunque sigue siendo el Peñón un enclave que proporciona al Reino Unido una base logística y un punto geoestratégico de especial trascendencia. Paso obligatorio de miles de buques mercantes, civiles y militares al año, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 obliga al Reino de España a dejar una servidumbre permanente al Peñón, que sigue así controlando una parte muy destacada del tráfico que se produce en el estrecho. El Reino Unido, a su vez, lo utiliza como punto de amarre de sus buques militares y de combate, incluidos submarinos nucleares, lo que ha despertado en múltiples ocasiones recelos y quejas diplomáticas de España por el riesgo que éstos proyectan sobre toda la bahía y la provincia de Cádiz, incluido, cómo no, todo el territorio de La Línea de la Concepción.

Como vemos, La Línea no puede entenderse sin su relación constante con el Peñón de Gibraltar, último enclave del otrora Imperio Británico en Europa. La anomalía de su existencia se refuerza por la ocupación inglesa del istmo arriba mentado, de aquella porción de tierra sobre la que la Corona española había construido la Línea de Contravalación y que desde 1908 pertenece *de facto* al Peñón tras la construcción de un muro fronterizo por el ejército británico. Se añadieron así 106 hectáreas a Gibraltar que no estaban comprendidas en el Tratado de Utrecht, que sólo hacía referencia al Peñón y su puerto, por lo que España demanda desde entonces la soberanía del terreno ocupado. Es sobre este istmo, además, donde el gobierno británico construyó en 1938 el *Gibraltar International Airport*, un aeropuerto de reducidas

dimensiones pero que se interpone entre La Línea y la ciudad de Gibraltar hasta el punto de impedir el tránsito de vehículos cuando aterrizan en él los aviones. El aeropuerto fue construido y sigue siendo administrado por la *Royal Air Force* (RAF) debido a su originaria naturaleza militar, aunque en la actualidad se utiliza predominantemente para funciones civiles y comerciales.

La frontera artificial que levantaron en 1908 los británicos, debido a su no reconocimiento por España, es conocida popularmente como “La Verja”. Entre 1967 y 1969 se produce en Gibraltar un proceso de adquisición de competencias (*devolution*) que es coronado por un referéndum en el que el 96% de la población gibraltareña se muestra a favor de su permanencia en el Reino Unido a través de un nuevo *status* de autonomía, conocido, en ocasiones, con el nombre de *Lansdowne Constitution*. Como consecuencia, el Reino Unido otorga a Gibraltar, en junio de 1969, un nuevo régimen jurídico más favorable y una cierta autonomía como Territorio Británico de Ultramar. En respuesta, la dictadura de Francisco Franco decide cerrar “La Verja”, bloqueando con ello el acceso al Peñón y a su ciudad. Como hemos dicho, la economía de La Línea dependía y depende en gran medida de su situación fronteriza con el Peñón para abastecer sus necesidades y demandas, por lo que el cierre supuso el hundimiento económico de la población y condenó a miles de linenses a la emigración. El franquismo prometió un plan económico específico para La Línea con el fin de paliar las consecuencias, pero fue incompleto, incumplido e insuficiente, favoreciéndose oficialmente, además, la emigración interna hacia otros territorios de España.

Con la llegada de la democracia constitucional en 1978, tanto el Reino Unido como el Reino de España comienzan de nuevo a mantener relaciones diplomáticas concretas en torno a la cuestión del Peñón, firmando una declaración conjunta, la llamada Declaración de Lisboa, el 10 de abril de 1980, en la que ambos países se comprometían a solucionar los problemas más

acuciantes que lastraban la economía de la comarca del Campo de Gibraltar. Con este espíritu, y ya en 1982, el Gobierno socialista de Felipe González ordenaría la reapertura de La Verja, sólo para peatones. Dos años después, en 1984, se firma la llamada Declaración de Bruselas, en la que por primera vez el Reino Unido se aviene a negociar posibles modificaciones en la soberanía del Peñón. En la Declaración se acuerda, asimismo, el establecimiento de sucesivas rondas negociadoras, informales, con el fin de solucionar las controversias y problemas de la comarca. En febrero de 1985, y como consecuencia indirecta de una de estas rondas, el Gobierno español ordenaría abrir definitivamente La Verja también para vehículos y mercancías, iniciándose así un período de lenta recuperación económica, aunque centrada, nuevamente, en la dependencia linense hacia Gibraltar.

En 2001, el Gobierno popular de José María Aznar consigue que el Reino Unido comience a hablar de una posibilidad de soberanía compartida en Gibraltar, o cosoberanía. Al año siguiente, en 2002, la población gibraltareña acude en referéndum para mostrar su rechazo casi unánime al *status* que se planteaba, por lo que las negociaciones al respecto se dieron por terminadas. En 2009, y con el objetivo de acercar posiciones en torno al contencioso, el Ministro socialista Moratinos visitó el Peñón, en lo que sería la primera visita en la historia de un miembro del gobierno español a la roca.

Un año después, en 2010, el Ayuntamiento de La Línea, presidido por el popular Alejandro Sánchez García, comienza a reordenar el tráfico del municipio en los accesos y salidas a Gibraltar, en concreto en torno a la carretera Nacional 351, con el objetivo de instalar un peaje con el que cobrar a los visitantes foráneos del Peñón. Lo que el Ayuntamiento intentaba con ello era recabar dinero de los visitantes y turistas, no de los trabajadores linenses que acuden todos los días al enclave, para los que se iba a disponer una tarjeta especial o salvoconducto. Se calcula que unos diez millones de vehículos

transitan al año hacia Gibraltar por la citada Nacional, que atraviesa La Línea provocando problemas de congestión, ordenación del tráfico, contaminación y ruido. La tasa se comenzó a denominar, mientras estaba aún en fase de proyecto, como “tasa de congestión”. Sin embargo, la oposición del Gobierno central, que blandía además, y con razón, que la carretera era competencia estatal y no municipal, hizo finalmente naufragar la idea.

Asimismo, durante los años 2013 y 2014 se desató la polémica en torno a los “bloques de hormigón” que Gibraltar lanzó en una zona donde los barcos españoles solían pescar y faenar, y que motivó sucesivas quejas del gobierno español. Éste, como contestación a lo que se presentó como desafío, aumentó la intensidad de los controles y registros en La Verja, provocando colas kilométricas de más de tres horas para salir o entrar en el enclave. El gobierno británico, seriamente contrariado, llegó a llamar a consultas al embajador español en Londres.

El último de los episodios diplomáticos en torno al Peñón y que afectan directamente también a La Línea de la Concepción tiene que ver con el resultado del referéndum de 23 de junio de 2016, en el que la población del Reino Unido decidió por una escueta mayoría que su país debía abandonar su calidad de Estado miembro de la Unión Europea. El llamado “*Brexit*” está provocando, como no podía ser de otro modo, una serie de problemáticas específicas acerca de Gibraltar y su *status* jurídico, así como sus relaciones con el resto del territorio español (y muy especialmente con La Línea en tanto puerta de entrada).

Como podemos comprobar, la característica unívoca que define la singularidad de La Línea de la Concepción es su naturaleza fronteriza con el

enclave británico de Gibraltar, pendiente de descolonización<sup>1</sup>, y con un istmo ocupado ilegalmente también por este enclave. De esta situación se deriva una dependencia económica muy relevante, que permite que mínimas modificaciones o alteraciones políticas en la relación entre los dos países, España y Reino Unido, afecten singularmente a La Línea con fuertes repercusiones directas sobre su ciudadanía y su economía. En el Informe elaborado por el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, que obra en poder del Ayuntamiento de La Línea, se indica que este municipio reúne un conjunto de características singulares únicas en España: es el único municipio europeo que linda con un territorio pendiente de descolonización según las Naciones Unidas; el único que es contiguo a un territorio, el istmo, sobre el que pesa una reclamación permanente de soberanía por parte de España; el único que hace frontera con un aeropuerto militar de otro Estado con el que no hay coordinación de ningún tipo, con los riesgos de seguridad que ello conlleva para la población del municipio y, en fin, es uno de los territorios que más están sufriendo, y de forma más directa e intensa, las consecuencias del *Brexit*, dada la dependencia económica con Gibraltar.

Dependencia económica de La Línea que se traduce, además, en cifras de desempleo cercanas al 35% de la población activa, con una media de nivel formativo excepcionalmente baja si la comparamos con el resto de España, así como problemas alarmantes de narcotráfico y exclusión social. Más de 10.000 personas, de las no más de 70.000 que habitan La Línea, son trabajadores transfronterizos que acuden a diario a Gibraltar por una carretera estrecha que atraviesa la población y que, al llegar a la frontera, se canaliza a través de un conjunto de *checkpoints*, tanto españoles como británicos.

---

<sup>1</sup> En la terminología que emplea Naciones Unidas, *vid.*  
<https://www.un.org/en/decolonization/pdf/Gibraltar2019.pdf>

Esta singularidad de La Línea de la Concepción ha sido reconocida por el propio Estado español, que en enero de 1997 creó la Comisión Tripartita entre la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento linense, para abordar los problemas específicos de la localidad. En ese marco se acordó una Carta Económica Especial, aceptándose que La Línea planteaba una serie de condicionantes geográficos, históricos y socioeconómicos que la hacían valedera de un trato diferenciado. Sin embargo, y como reiteradamente ha puesto de manifiesto la corporación municipal, esa Carta Económica y la propia Comisión Tripartita apenas han tenido virtualidad en la mejora de las condiciones de La Línea, de ahí el malestar actual y las pretensiones de autonomía propia de las que deriva este dictamen.

Además, creemos que hay que hacer especial hincapié en la dependencia socioeconómica de La Línea respecto a Gibraltar, dependencia que viene marcada sobre todo por el diferente trato fiscal que a uno y otro lado de La Verja reciben los trabajadores, los bienes, servicios y capitales. Gibraltar disfruta de un régimen fiscal y tributario muy laxo, cercano a la categoría de paraíso fiscal, que provoca la concentración de las inversiones privadas en el Peñón y la desinversión correlativa en La Línea, incapaz de atraer por sí misma capitales que puedan ofrecer trabajos de calidad de este lado de la frontera. Por ello, el acceso a la autonomía de La Línea podría otorgar a la misma un mayor margen a la hora de determinar los tributos para poder amortiguar esta realidad, e incluso la capacidad de gestionar directamente lo que en el marco de la Unión Europea se ha venido denominando como Inversión Territorial Integrada (ITI). Ésta, anteriormente llamada Operación Integrada, consiste en la coordinación en un plan integral de una serie de medidas y proyectos financiados por la Unión Europea y sus planes de cohesión, que cuenta con la participación de las entidades locales y administraciones afectadas, y que tiene por objetivo la convergencia de determinadas zonas que reúnen características

especiales así consideradas tanto por la Unión como por el Estado miembro. Las antiguas Operaciones ya se realizaron para los casos específicos de Nápoles o Belfast (tras el acuerdo de paz), y dieron resultados óptimos en algunos de los ámbitos en los que actuaron. La Línea cumpliría sobradamente los requisitos exigidos, máxime cuando la dependencia económica exige, quizá, un tratamiento fiscal diferenciado y una respuesta presupuestaria integral y coordinada. En esa necesidad de coordinación, empero, la posibilidad de que La Línea actúe como municipio o como Ciudad/Comunidad Autónoma es clave, por cuanto si consiguiera el grado de autogobierno que presta la segunda podría responder con mayor respaldo, discrecionalidad y suficiencia a los retos que desde la ITI se plantearan, participando directamente en su elaboración y trasladando con mayor rotundidad las problemáticas linenses al plan de acción conjunto que se ideara. Retos como el elevado desempleo, la falta de infraestructuras adecuadas, el traslado diario de miles de linenses a Gibraltar, los problemas de movilidad y contaminación asociados a la alta densidad de población y, sobre todo, la posibilidad misma de que el *Brexit* suponga la consideración de La Verja como frontera exterior de la Unión Europea podrían así enfrentarse con mayor autonomía y a través de una Administración más cercana a dichos problemas y a la ciudadanía de La Línea. Por el contrario, en el caso de que Gibraltar siguiera siendo parte de la Unión, o participando de sus estructuras, se podría estudiar para La Línea y el Peñón la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), que permite poner en práctica proyectos conjuntos y coordinar mejor las decisiones locales entre las diferentes entidades comprometidas. Como la que existe, por ejemplo en Badajoz con el Alentejo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/94/la-agrupacion-europea-de-cooperacion-territorial-aect->

El conjunto de estas características singulares que acabamos de resumir es el que fundamenta, como veremos enseguida, la posible activación del artículo 144 a) por parte del legislador orgánico estatal al concurrir, en el presente caso, motivos de interés nacional que justificarían suficientemente la constitución extraordinaria de una Comunidad/Ciudad Autónoma en el hoy municipio de La Línea de la Concepción.

### **3.- La posibilidad constitucional de un ente subprovincial de constituir una Comunidad Autónoma: el artículo 144 a).**

*Art. 144: Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*

*a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*

#### **3.1.- La experiencia de su aplicación: el caso de la Comunidad de Madrid.**

Hasta el momento el caso de la Comunidad de Madrid constituye la única experiencia de aplicación del apartado a) del artículo 144, que es el que creemos adecuado como cauce constitucional para llevar a cabo la pretensión de autogobierno de La Línea de la Concepción, como a continuación explicaremos.

Durante el proceso preautonómico, tras la aprobación de la Constitución en 1978, se despertó el temor en la región de Castilla la Nueva a que los parámetros demográficos y económicos de la provincia de Madrid, donde residía y reside la capital de España, fueran un elemento de desequilibrio y disparidad respecto al resto de provincias, y más en una región con una densidad demográfica muy baja y una gran dispersión poblacional. Los efectos de la capitalidad en Madrid, siguiendo lo ocurrido ya en la mayor parte de capitales europeas, provocan una altísima concentración de servicios, infraestructuras y capital económico en un espacio reducido, lo que en el caso de Madrid se acentúa por la tendencia a la hiperconcentración poblacional que sufre el país desde finales de los años 60 y su situación de centralidad geográfica y nudo de comunicaciones de primer orden. En muchos países federales esta realidad se soluciona gracias a la figura del distrito federal, como en Estados Unidos o Argentina, y en otros se ha apostado tras diversas modificaciones por un modelo mixto, quizá más cercano al español, como en México. En este país, donde la disparidad territorial producida por la Ciudad de México respecto al resto del país es también significativa, primero se configuró un *status* especial donde el

Presidente de la República tenía potestades extraordinarias en el gobierno de la ciudad, para posteriormente conseguir una autonomía plena como nuevo Estado mexicano, similar a nuestras Comunidades Autónomas, tras un largo proceso de conquistas competenciales y políticas al Gobierno federal. Asimismo, ante la realidad madrileña comenzó a haber en España un cierto consenso, vehiculado a través de los dos grandes partidos de la región en aquel momento, UCD y PSOE, en torno a la necesidad de que la provincia madrileña se constituyera en Comunidad Autónoma uniprovincial y se desgajara así de su región natural o histórica, alcanzando con ello un grado de autogobierno similar al de las Comunidades Autónomas del 143, de la vía ordinaria.

Ahora bien, ¿cómo podía ello hacerse? En junio de 1981 la Diputación Provincial de Madrid acordaba el inicio del proceso autonómico de conformidad con el artículo 143 de la Constitución, pero las dudas pronto se plantearon... ¿tenía la provincia entidad histórica y regional independiente, individualizada y, por tanto, suficiente para fundamentar la pretensión conforme a las propias exigencias del art. 143? La respuesta había de ser, necesariamente, negativa, puesto que nunca antes el territorio coincidente con la provincia había tenido experiencia alguna de autogobierno, una identidad diferenciada o hechos culturales que dieran razón de existencia a la nueva Comunidad Autónoma. Por ello, iniciado el proceso desde la Diputación y comunicado éste a las Cortes Generales, los dos grandes partidos reunieron el consenso necesario en las Cortes como para activar el artículo 144 a) y canalizar el acuerdo provincial a través de esta disposición, autorizando la constitución de una Comunidad Autónoma en dicha provincia mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio. Si la iniciativa autonómica ya se había iniciado, empero, ¿cuál fue el papel de esta Ley Orgánica? El de autorizar, en efecto, la constitución de una nueva Comunidad Autónoma de manera excepcional y por motivos de interés nacional en tanto en cuanto no se cumplían los requisitos para completar el proceso autonómico en la provincia

de acuerdo con el mismo artículo 143, puesto que la futura Comunidad Autónoma de Madrid no tenía una entidad regional suficiente como para dar fundamento a su propia existencia autónoma. Así se expresa en la Exposición de Motivos:

*Resulta manifiesta la existencia de motivos de interés general que justifican la elaboración por las Cortes Generales de una Ley Orgánica a tenor de lo establecido en el artículo ciento cuarenta y cuatro de la Constitución, toda vez que no se dan en la provincia de Madrid las condiciones necesarias para su individualización como entidad regional histórica para culminar el proceso autonómico iniciado por su Corporación Municipal.*

La Ley, excesivamente escueta, lleva a cabo esa autorización y, dando por válido el acuerdo de la Diputación Provincial, lo impulsa desde la fuerza normativa del 144 a) y, despejando ya toda duda sobre los requisitos constitucionales por haberlos soslayado las propias Cortes Generales a través de esta autorización, impele a la Diputación Provincial a seguir el procedimiento del artículo 146 de la Constitución para alcanzar el autogobierno definitivo y aprobar un Estatuto de Autonomía. Este último artículo establece que:

*El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*

Así, impulsado el proceso autonómico en la provincia de Madrid, ésta alcanzaría su autonomía a través de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Como quiera que se siguió el cauce del 144 a) y del 146, en ningún momento los madrileños fueron llamados a las urnas para dar su visto bueno a la nueva Comunidad Autónoma, aunque esa posibilidad existió y, como veremos, es la más recomendable también para La Línea de la Concepción. Por su parte, las provincias de Cuenca, Guadalajara, Toledo, Ciudad Real y Albacete (que estaba antes integrada en la Región de Murcia), ya habían iniciado el proceso autonómico de manera diferenciada mediante la activación del artículo 143 y

conseguirían ser, también y antes que Madrid, una Comunidad Autónoma propia.

### **3.2.- El presupuesto habilitante del interés nacional.**

El artículo 144, al tenor del inicio del precepto, establece como presupuesto habilitante y como fundamento de aplicación de sus disposiciones la existencia de un “interés nacional” que ha de ser blandido por las Cortes Generales en la Ley Orgánica que se apruebe al respecto. Tal y como ocurre con la habilitación de la “extraordinaria y urgente necesidad” de los Reales Decretos-Leyes, el legislador suele explicitar y desarrollar la concurrencia de ese presupuesto habilitante en la Exposición de Motivos, que cobra en estos casos una especial virtualidad jurídica de la que carece en el resto de ocasiones. De cara a un posible control de constitucionalidad abstracto por parte del Tribunal Constitucional, éste habrá de comprobar si la justificación desarrollada por el legislador en esa sede es suficiente y se adecua a las exigencias de la Constitución, que en este particular gravitan en torno al concepto jurídicamente indeterminado de “interés nacional”. Qué es éste y cómo puede operar en cada aplicación del art. 144 que deseen las Cortes Generales es algo que tales Cortes habrán de concretar caso por caso, aunque se puede extraer del término un mínimo definitorio o caracterizador identificado con aquella preocupación, defensa o promoción de los objetivos esenciales del Estado. Así, en el caso de la Comunidad de Madrid, el legislador entendió que el interés nacional concurría de manera manifiesta por las especiales circunstancias demográficas y económicas de la provincia, lo que hacía que, de acuerdo a la definición dada, la disparidad de la realidad socioeconómica de Madrid pudiera poner en entredicho la eficiencia y viabilidad del proceso autonómico en una región tan extensa como Castilla-La Mancha y, por ende, terminar afectando también al propio desenvolvimiento del modelo territorial sobre el que el *interés nacional*, por ser dicho modelo la encarnación misma de la articulación del Estado, se plasma.

Aun así, resulta cuanto menos curiosa la elección constitucional de este término y no del de “interés general” que aparece en otros preceptos referidos al sistema autonómico (como en el hoy famoso artículo 155 CE). Y es que el “nacional” parece cobrar una mayor intensidad al poseer en referencia a la Nación una virtualidad más esencialista, más apegada a un objetivo de supervivencia o mantenimiento del *demos* que da sentido de existencia al *kratos*, a la organización política. Es más, el término suele aparecer en el ordenamiento jurídico sobre todo en lo referente al ejército, a la defensa o a las relaciones internacionales, identificándose así con la salvaguarda misma de los elementos estructurantes del Estado ante situaciones difíciles o que directamente ponen en entredicho el mantenimiento mismo de su existencia (Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, *v. gr.*). Es más, si rastreamos en la historia de las ideas políticas encontraremos que el “interés nacional” es un sucedáneo de la antigua “razón de Estado”, concepto habilitador para la acción política que operaba tanto ante pretendidos ataques internos que buscaban desestabilizar el *statu quo* como ante amenazas externas o internacionales.

La intensidad semántica del concepto nos vuelve a hablar de la *centralidad* que la conformación constitucional de la *descentralización* territorial cobró en el *sui generis* proceso constituyente español, así como de las preocupaciones que lo rodearon y que hicieron también recurrir al pleonismo continuo en la garantía de la unidad nacional frente a la dispersión o posible fragmentación de lo unitario (artículo 2 CE). El artículo 144, en todas sus tres previsiones, viene de este modo respaldado por una concepción de salvaguarda, de cierre último del sistema, por la que un poder del Estado central, el legislativo, se guarda un postrer resorte con el que armonizar, corregir, sustituir o dirigir el proceso autonómico en algunas de sus casuísticas más problemáticas. El interés nacional quedaba así justificado en la aplicación de los apartados b) y c), para los casos de Ceuta y Melilla y para la sustitución de la “iniciativa” en Almería y Segovia, mediante el recurso a esta

salvaguarda en tanto que cláusula de cierre del sistema. Empero, estaba tan justificado y era tan evidente para el legislador su concurrencia en las dos ciudades autónomas que ninguna de las dos leyes orgánicas que aprueban sus respectivos Estatutos de Autonomía, al amparo del 144 b), explican en sus exposiciones de motivos en qué consiste el interés nacional activado. En el caso de la Ley Orgánica de sustitución de la iniciativa autonómica en Segovia, sí se hacía referencia a este presupuesto habilitante al fundarlo en

*[L]a generalización del proceso autonómico, con la sola excepción de la provincia de Segovia, que quedaría como única provincia de régimen común dentro de un Estado conformado territorialmente en su totalidad, en un futuro inmediato, por la existencia de Entes Territoriales que implican constitucionalmente una descentralización a nivel político y administrativo, exige, por razones de interés nacional, la utilización del mecanismo previsto en la letra c) del artículo 144 de nuestra Constitución para incorporar a la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León [...].*

En cuanto a Almería hemos de sumar una irregularidad constitucional más, pues el legislador no explicitó el “interés nacional” como causa de sustitución de la “iniciativa” autonómica de la provincia, aunque la intención política era similar a la de Segovia, la de evitar la disfuncionalidad inherente al aislamiento de una provincia fuera del proceso autonómico general.

En el caso que nos atañe, el de La Línea de la Concepción, la elección que el constituyente realiza por “interés nacional” frente a “interés general” beneficia la pretensión de autonomía, puesto que aquella especial intensidad semántica encuentra su recorrido aplicativo en la singularidad internacional del municipio, el único de España y aun de la Unión Europea que comparte frontera con un enclave pendiente de descolonización y que, tras el *Brexit*, además, quedará fuera del propio proceso de integración comunitaria. La historia reciente de La Línea nos muestra una preocupación singular del Estado central por la existencia de una frontera tan peculiar, aunque ello no haya redundado, como dijimos, en una mejora de las condiciones socioeconómicas del municipio español.

De este modo, el interés nacional podría justificarse por los siguientes factores, tratados más ampliamente en el apartado 2 del dictamen:

1.- La Línea de la Concepción es el único municipio español que comparte frontera con un enclave extranjero pendiente de descolonización según las Naciones Unidas.

2.- La dependencia del municipio respecto a la economía del Peñón, que provoca un desplazamiento diario de ciudadanos a un país extranjero sin paralelismo en el resto de España, con los problemas de seguridad ciudadana, control de fronteras y movilidad que ello conlleva.

3.- La contigüidad de La Línea con un aeropuerto internacional instalado en un istmo sobre el que España reclama soberanía, con las externalidades negativas que ello comporta para los ciudadanos linenses.

4.- Debido a la dependencia económica de La Línea y a su especial posición geográfica y geoestratégica, la necesidad de dotar de una especificidad de recursos e infraestructuras a un municipio que presenta un déficit notable en múltiples ámbitos socioeconómicos.

5.- La necesidad de que los intereses específicos de La Línea de la Concepción y de sus ciudadanos, por ser los directamente afectados, se vean representados en comisiones multilaterales o trilaterales con el Peñón de Gibraltar sin tener que verse representados por una Comunidad Autónoma mayor y que durante su historia de autogobierno no ha mostrado una preocupación especial por los intereses linenses.

6.- La necesidad de adaptar el régimen fiscal y tributario a la realidad del Campo de Gibraltar, donde La Línea coexiste con un enclave en el que las condiciones fiscales son sumamente laxas. Con la Autonomía se permitiría a La Línea, asimismo, participar con mayor peso en la posible Inversión Territorial

Integrada (ITI) que se aprobara para mejorar la situación socioeconómica de la localidad.

Estos seis factores, fundamentados en la singularidad de La Línea que ya desarrollamos anteriormente, pueden justificar la concurrencia de motivos manifiestos de interés nacional para una eventual aplicación del artículo 144 a) por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. La eficaz u óptima resolución político-jurídica de estos seis puntos podría beneficiarse de una estructura permanente de autogobierno con más capacidades y competencias que pueda responder desde la cercanía a los retos que se derivan de su especificidad.

### **3.3.- Requisitos de aplicación del 144 a).**

La operatividad del artículo 144 a) se predica de ámbitos territoriales que no superen los de una provincia y que no reúnan las condiciones del apartado 1 del artículo 143, de acuerdo con su propio tenor literal. En el caso de La Línea de la Concepción, municipio perteneciente a la provincia de Cádiz, su ámbito territorial es inferior al de la provincia, por lo que el requisito quedaría aquí garantizado. Con la aplicación del artículo a la Comunidad de Madrid se cumplía el ámbito territorial delimitado por la Constitución, puesto que el “no supere el de una provincia” se refiere no sólo a los territorios inferiores al provincial, sino también a las delimitaciones provinciales ya existentes en tanto en cuanto tales territorios no las superasen. La provincia de Madrid existía, y fue esta provincia sobre la que se aplicó la disposición constitucional (artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Madrid), aunque ésta permitía sin problemas conceder la autonomía a un ámbito inferior, por ejemplo, al municipio de Madrid y no a toda su provincia. Es más, desde la doctrina se apunta a que el 144 a) también estaba pensado, en el momento de su redacción, para casos tan problemáticos históricamente como el de Cartagena, ciudad perteneciente a la Región de Murcia pero que siempre ha mostrado unas tendencias manifiestas a su segregación y autonomía.

El segundo inciso del artículo 144 a) hace referencia a la necesidad de que no se “reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143”, es decir, las de ser provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, formaciones interinsulares y provincias con entidad regional histórica definida. Ya hemos visto que para los casos de Segovia, en su pretensión de ser comunidad uniprovincial, y de Madrid, en la necesidad de que lo fuera, tampoco se reunían estos requisitos, que fueron suplidos por la acción positiva del legislador estatal. A Segovia se la incorporaría “forzosamente” al proceso autonómico de Castilla y León y a Madrid se le dotaría finalmente de autonomía en virtud del precepto que ahora estamos analizando, y cuya aplicación vino a anular la ausencia de entidad regional histórica. En cuanto a La Línea de la Concepción creemos que concurre, aún con más motivos, la ausencia de tales condiciones, ya que ni es una provincia limítrofe con nada, puesto que ni siquiera es una provincia, ni es, evidentemente, una entidad regional histórica *per se*. Las características históricas singulares del municipio, a la que nos hemos referido anteriormente, no lo dotan de “entidad regional” en la medida en que, a pesar de la permanencia de tales características unívocas y diferenciales, La Línea siempre ha estado englobada en la región de Andalucía y en las dinámicas socioeconómicas y culturales de su provincia y de su, ahora, Comunidad Autónoma.

En definitiva, La Línea cumple estrictamente los requisitos y exigencias del tenor del artículo 144 a), puesto que ni su territorio supera el de la provincia (es un municipio) ni reúne las condiciones que el artículo 143.1 impone a los entes territoriales que quieran acceder a la autonomía por la vía ordinaria.

### **3.4.- La intervención del ente interesado: iniciativa y consulta ciudadana.**

La activación del artículo 144 a) precisa de la intervención de las Cortes Generales de acuerdo con el precepto, ya que son las legitimadas para aplicarlo y evaluar si concurren los motivos de interés nacional que, en tanto presupuesto habilitante,

legitiman aquella intervención. Ahora bien, ¿se puede instar desde un órgano municipal inserto en la organización provincial y autonómica española la activación para él mismo de este artículo?

Hemos de recordar que, de acuerdo con el 143.2, los legitimados para iniciar el proceso autonómico son las Diputaciones Provinciales y las dos terceras partes de los municipios cuya población “represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia”. Ya vimos cómo en la Comunidad de Madrid fue la Diputación Provincial la que inició el proceso y activó el artículo 143, informándose a las Cortes Generales de aquél y tomando éstas el testigo para encauzar constitucionalmente la nueva autonomía y remediar el hecho mismo de que no fuera una “nacionalidad o región”. Cabría, por tanto, que la Diputación Provincial de Cádiz hiciera lo mismo, pero sólo para el municipio de La Línea, aunque la pérdida de uno de sus municipios más relevantes seguramente pesaría a la hora de tomar tamaña decisión.

Al mismo tiempo, se ha de tener en cuenta que las Comunidades Autónomas ya existentes podrán, a través de sus Asambleas legislativas y de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución, “solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”. La iniciativa legislativa estatal en España, incluida la que se refiere al campo de las Leyes Orgánicas a que remite el artículo 144, corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, pero como vemos las Comunidades Autónomas pueden instar al Gobierno, o proponer directamente ante el Congreso, una iniciativa legislativa, que puede ser también ésta de Ley Orgánica para autorizar el autogobierno de La Línea mediante la activación del 144 a). De optar por esta vía y contar con el apoyo de la Comunidad Autónoma de Andalucía lo más sencillo procedimental (y políticamente) sería presentar directamente la iniciativa ante la Mesa del Congreso, por cuanto no se tiene que

contar específicamente con el beneplácito del Gobierno, con su posible anuencia o su lentitud, y porque, además, el impacto político-mediático sería mucho mayor, así como las posibilidades de ser escuchado en un altavoz como es la sede de la representación popular. No obstante, estas dos posibilidades, la de la vía a través de la Diputación como la de la Comunidad Autónoma, cuentan, como decíamos, en principio, con una probabilidad dependiente de criterios políticos más inestables, donde la correlación de fuerzas puede o no corresponderse con los intereses y la voluntad del municipio de La Línea. Por ello hay que explorar, también, la propia vía municipal, es decir, la posibilidad misma de que sea el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción, en tanto corporación municipal que quiere acceder con su propio término territorial al autogobierno, el que inste sin intermediarios ni intercesiones a las Cortes Generales o al Gobierno para la adopción de una Ley Orgánica que busque el interés nacional en la zona concediendo un régimen de autogobierno a la ciudad.

En el caso de Ceuta y Melilla la Disposición Transitoria Quinta establecía que el acuerdo municipal para la constitución de las respectivas Comunidades Autónomas en ambas ciudades debía alcanzarse mediante mayoría absoluta del Pleno de cada Ayuntamiento. Ahora bien, como hemos visto, no existe ninguna disposición constitucional específica para La Línea de la Concepción o para otros municipios o territorios en ese sentido, por lo que la vía del 144 a) y su implementación por Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales es el único camino posible. La pregunta es, por tanto, ¿cómo podría el Ayuntamiento de La Línea instar a los órganos estatales la aplicación del artículo 144 a) aduciendo motivos de interés nacional?

Antes de nada, sería conveniente dotar de mayor apoyo y legitimidad a la aspiración de autogobierno, no sólo porque jurídicamente sería recomendable desde el prisma democrático, sino porque políticamente el impacto sería mucho más evidente y la corporación municipal podría hacer valer el respaldo directo

de la población linense. Para ello, el Ayuntamiento podría convocar una *consulta participativa local* de acuerdo con la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Según el artículo 49 de la Ley, la competencia para convocar formalmente la consulta participativa local corresponde al Alcalde previa votación, por mayoría absoluta, del Pleno de la entidad. De acuerdo con su artículo 34.3 y con el artículo 71 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Alcalde de La Línea, una vez consiga esa mayoría absoluta por parte del Pleno, solicitará preceptiva autorización al Gobierno de la Nación, trámite que se puede realizar telemáticamente<sup>3</sup>. La autorización del Gobierno no es un acto político más, sino que está sometida, como acto administrativo que es, a las normas generales del procedimiento de tal naturaleza (Dictamen del Consejo de Estado 943/1994, y 1070/2001). Ante una falta de resolución expresa, el silencio administrativo sería positivo, lo que permitiría la celebración de la consulta también por la inacción del Gobierno (Dictamen del Consejo de Estado 1070/2001).

La autorización del Gobierno, en tanto acto administrativo reglado, debe limitarse a constatar si se dan los requisitos formalmente exigidos en la legislación local, a saber: que la consulta sea de “especial relevancia para los intereses de los vecinos”, que el objeto tratado no sea materia de Hacienda Local y, sobre todo, que sí sea sobre una competencia propia del Ayuntamiento en cuestión.

Y es que, según la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, el Reglamento de Participación Ciudadana de La Línea (artículo 28) y la mentada Ley 7/1985, el Ayuntamiento sólo podrá celebrar consultas ciudadanas en

---

<sup>3</sup> En la dirección web:

<http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/autorizacion-de-consultas-populares-sobre-asuntos/6ca78d68-cf5d-45d9-88a8-3701e709513c>

aquellos ámbitos que sean de su competencia. ¿Lo sería la pretensión actual? La respuesta ha de ser necesariamente positiva, puesto que al linense no se le preguntaría si desea que su localidad se convierta en Comunidad Autónoma y acceda al autogobierno por la vía del 144 a), sino si quiere o no que su Ayuntamiento eleve una instancia, una petición, en dicho sentido para que el órgano que sí es competente, las Cortes Generales, considere al menos la posibilidad de llevar a cabo la autorización mediante Ley Orgánica. De lo contrario, y de conformidad con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a los intentos de segregación de Cantabria del municipio de Valle de Villaverde (SSTS de 22 de enero de 1993, y de 24 de febrero de 1997), o de Algeciras para la constitución de una novena provincia en Andalucía (STS de 17 de febrero de 2000), la consulta municipal no podría celebrarse por no ser competencia propia del Ayuntamiento la posibilidad, siquiera, de su auto-segregación de una Comunidad Autónoma determinada. Lo que se preguntaría, por tanto, esquivaría, en principio, este impedimento y entraría dentro de las competencias municipales. El Gobierno parece que no debería, al menos por este motivo, denegar la autorización. La cuestión podría así ser formulada mediante la siguiente pregunta, a modo de ejemplo:

*¿Cree usted conveniente que el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción eleve al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales una petición para instar la conversión del municipio en comunidad autónoma de acuerdo con el artículo 144 a) de la Constitución española?*

Por supuesto, el Gobierno tampoco podría denegar la autorización por no considerar que se trate de una cuestión que sea de especial relevancia para los vecinos, dada la trascendencia jurídica de la materia planteada y el ímpetu político que subyace en la pretensión misma de autonomía, que supondría un cambio cualitativo en la naturaleza jurídica del municipio. Si el Gobierno obviara el juicio objetivo de adecuación de la consulta planteada a estos parámetros, decisión que en todo caso tendría que motivar, el Ayuntamiento de La Línea

podría acudir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para exigir la anulación de esa denegación.

Si, por el contrario, se logra la autorización gubernamental, el alcalde podría proceder con el decreto de convocatoria estableciendo una fecha concreta para la realización de la consulta, que deberá realizarse antes de que transcurran 45 días desde que haya sido acordada por el pleno. Siguiendo el mismo precepto, el decreto de convocatoria habrá de publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz con al menos 30 días de antelación respecto a la fecha prevista, así como en el tablón del propio ayuntamiento. Hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 15 *in fine* de la Ley, *“los procesos de participación ciudadana locales no podrán ser convocados ni tener lugar durante el período que media entre la convocatoria de las elecciones municipales y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo gobierno municipal”*, y que, una vez celebrada la consulta (siguiendo el art. 50), no podrá repetirse sobre el mismo objeto hasta transcurridos dos años a contar desde la celebración de aquélla.

En cuanto a la eficacia normativa de este tipo de consultas, la Ley establece en el artículo 16, de una manera un tanto ambigua, que los resultados no serán vinculantes, pero que de no asumirse por la entidad correspondiente ésta tendrá que motivar su decisión.

Si una vez celebrada la consulta el resultado fuera positivo, la corporación local se vería aún más legitimada y apoyada en su pretensión. Acto seguido podría elevar, como se afirma en la pregunta, una petición formal al Congreso, al Senado y al Gobierno de la Nación para la activación del 144 a), petición que no consistiría en el ejercicio de una iniciativa legislativa que no posee en tanto municipio, sino en una plasmación de su autonomía municipal constitucionalmente garantizada y del principio de lealtad entre poderes públicos, que obliga a que unos a otros al menos se escuchen y atiendan a las peticiones que se les formula, máxime cuando vengan respaldadas por un apoyo

político de la ciudadanía destacado. Cabe señalar la conveniencia de que la petición sea elevada a las mesas de las dos cámaras del poder legislativo, Congreso y Senado, y al Gobierno, para así maximizar las opciones habida cuenta de que las peticiones no son excluyentes.

De todos modos, y ante una posible denegación del permiso gubernamental para celebrar la consulta, y ante la probable demora del enjuiciamiento del caso por el Tribunal Supremo, la corporación local de La Línea podría, *motu proprio*, elevar la petición mentada al Gobierno de la Nación, aun sin la consulta que hemos analizado. Tendría menos fuerza política y mediática, pero la petición revestiría la misma naturaleza jurídica.

### **3.5.- La intervención de las Cortes Generales: autorización mediante Ley Orgánica y creación del Estatuto de Autonomía.**

Una vez la Mesa de las Cámaras y/o el Gobierno reciban la petición, el *iter* de la Ley Orgánica daría comienzo con la iniciativa propia o bien de una o de ambas cámaras, o bien del Gobierno. En este último caso, el Consejo de Ministros podría presentar un proyecto de Ley Orgánica al Congreso con el que, aduciendo motivos de interés nacional y haciendo suya la petición del municipio, comenzara el procedimiento legislativo ordinario. En el caso del Congreso o el Senado deberían ser los parlamentarios, conforme a sus respectivos Reglamentos, quienes presentaran la iniciativa legislativa, denominada ahora proposición, que tendría que ser, antes de seguir el *iter* y a diferencia del proyecto del Gobierno, tomada en consideración por el Pleno.

La característica definitoria de las leyes orgánicas frente a las ordinarias es que las primeras han de ser aprobadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto, tal y como establece el artículo 81.2 de la Constitución. Aunque el artículo 144 *ab initio* hable de “las Cortes Generales”, en verdad el grueso de la intensidad política en el procedimiento legislativo, y aun más en el que se refiere a leyes orgánicas, lo

posee el Congreso de los Diputados, donde opera la exigencia de mayoría absoluta.

Sea por uno u otro cauce, la Ley Orgánica que se aprobara para autorizar la conversión de La Línea en Comunidad Autónoma podría seguir dos opciones. La primera se correspondería con el ejemplo de la creación de la Comunidad de Madrid por el mismo precepto del 144 a), en la que la Ley Orgánica se limitó a constatar en una breve Exposición de Motivos la concurrencia del interés nacional y a disponer, en su aún más breve articulado de tres preceptos, que la Provincia de Madrid quedaba autorizada para constituirse en Comunidad Autónoma remitiéndose al procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía contenido en el artículo 146. La segunda opción, que es la que veríamos más adecuada (aunque ello depende de la voluntad de las Cortes) sería una intermedia entre la aplicación del 144 b) para Ceuta y Melilla y el apartado a) para Madrid. Hemos de tener en cuenta que el artículo 144 en ningún momento dice cómo ha de ser esa Ley Orgánica o qué contenido mínimo puede poseer, por lo que el margen de discrecionalidad del legislador estatal es amplio y puede acercarse, si lo desea, a experiencias similares en las que se han creado regímenes de autogobierno de manera excepcional mediante el uso de esta cláusula de cierre. En el caso de Ceuta y Melilla, las Cortes Generales decidieron aprovechar la Ley Orgánica para crear desde esa misma sede sendos Estatutos de Autonomía, por lo que lejos de ser leyes escuetas fueron muy amplias, detalladas y completas. Ahora bien, el artículo 144 a) que se podría utilizar para La Línea no habla en ningún momento de “acordar”, como sí contemplaba el apartado b), sino únicamente de “autorizar”, lo que implica que debe existir un ente territorial al cual se le autoriza una iniciativa que previamente ha tomado. Esta iniciativa es la que encarnaría jurídicamente el doble acto de la consulta participativa ciudadana amparada en la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía y la petición subsiguiente que el Pleno del Ayuntamiento elevara a los órganos

constitucionales mentados. Por ello, en el acceso al autogobierno de La Línea se precisaría una codecisión o coparticipación, siquiera mínima, de los propios linenses en la elaboración del que va a ser su Estatuto de Autonomía. Es verdad que éste, como hemos dicho y reiteraremos, se dicta por motivos de interés nacional y con un protagonismo exacerbado de las Cortes Generales, que son aquí quienes tienen el monopolio de la iniciativa legislativa (si bien no, como hemos visto, de la iniciativa política), pero lo es también que el territorio afectado, en este caso La Línea de la Concepción, debe al menos participar en la conformación de su autogobierno tal y como ocurrió en el caso de la Comunidad de Madrid, donde se siguió como apuntábamos el cauce del artículo 146, en el que la Diputación Provincial más los diputados y senadores que le correspondían al territorio, comenzaron a elaborar el Estatuto de Autonomía que luego sería aprobado por las Cortes mediante Ley Orgánica.

El problema principal que aquí encontramos, y que es el que nos lleva a seguir un procedimiento intermedio entre el 144 a) y el b) es que, a diferencia del caso madrileño, La Línea no es una provincia ni tiene órgano provincial de gobierno ni, en consecuencia, tampoco disfruta de diputados y senadores que se deriven de su territorio. ¿Cómo, pues, podría participar en la elaboración del Estatuto? Aquí es donde ha de jugar un papel clave la Ley Orgánica de autorización, que en tanto tal es también una ley orgánica de desarrollo de un precepto constitucional. Ante la inconcreción de éste y la gran capacidad discrecional de las Cortes, se podría establecer en la Ley Orgánica de autorización cauces de participación del municipio, a través del Pleno de su Ayuntamiento en tanto órgano de máxima expresión de su autonomía política constitucionalmente garantizada, para que pudiera al menos elaborar un proyecto de contenido estatutario que, una vez aprobado por mayoría absoluta (como ocurre en la no usada Disposición Transitoria Quinta para Ceuta y Melilla), pasaría a las Cortes Generales. Éstas, una vez recibido el proyecto, podrían introducir enmiendas,

rechazarlo o aprobarlo para que, como ocurriera con Madrid, dotar finalmente al ente territorial de un régimen de autogobierno mediante un Estatuto de Autonomía. Si en el supuesto de Ceuta y Melilla, a través del 144 b), las Cortes Generales aprovecharon en una misma Ley Orgánica tanto la activación del precepto constitucional como la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía, en el caso de La Línea estaríamos finalmente ante la necesidad de dos leyes orgánicas, al igual que ocurriera con Madrid: una de autorización, que además crea y desarrolla cauces de participación del municipio en la elaboración del subsiguiente proyecto de Estatuto de Autonomía, y otra que, como para el resto de Comunidades Autónomas, aprueba finalmente dicho Estatuto bajo la forma, nuevamente, de Ley Orgánica.

Tal y como sucede, además, en la aprobación de las modificaciones estatutarias, en el trámite de esta segunda ley orgánica, la referida a la articulación de un nuevo Estatuto, podría ser viable la presencia de tres representantes del ente territorial afectado en el Congreso de los Diputados para que defiendan los intereses de aquel ente (artículo 87.2 CE), por lo que la primera ley orgánica, la de autorización, podría perfectamente contemplar la posibilidad de que el Pleno de La Línea enviara a la cámara a tres representantes para la defensa del proyecto de Estatuto del municipio que luego comenzaría a tramitarse. Es decir, la Ley Orgánica a la que se refiere la Constitución en su art. 144 autorizaría la creación de una nueva Comunidad Autónoma y cubriría, al mismo tiempo, el vacío jurídico existente en torno a los cauces de participación del ente territorial afectado para el caso, excepcional pero posible y permitido, de que dicha Comunidad Autónoma sea de un ámbito inferior al provincial. Aun con toda la excepcionalidad que acarrea el 144 a), la carga semántica del verbo “autorizar” implica la coparticipación del ente autorizado, y más cuando estamos hablando del establecimiento de un régimen de autogobierno. No tendría sentido desde el prisma democrático la concesión de tal régimen, con el objetivo de aumentar las

competencias y la capacidad de autodeterminación normativa a La Línea, sin que el municipio que resulta beneficiado de dicha cesión pueda siquiera participar en la articulación jurídica de la misma y en la elaboración de la norma fundante de su propia autonomía. Ceuta y Melilla fueron excepciones dentro de la excepción que supone el artículo 144 b), donde el legislador apostó por una vía unilateral, al modo de “carta otorgada”, sin seguir la Disposición Transitoria Quinta diseñada para ambas ciudades y sin elegir, de entre la dicotomía acordar/autorizar, el segundo verbo o acción.

#### 4.- La posibilidad constitucional y estatutaria de la segregación de La Línea.

##### 4.1.- ¿Segregación del mapa provincial?

La división territorial básica del modelo constitucional español del 78 continúa siendo la provincia, demarcación administrativa que, siguiendo el ejemplo ilustrado francés, concretara en el mapa el liberal moderado Javier de Burgos en 1833. Ante la imposibilidad del constituyente español de determinar desde la norma fundamental la extensión, composición, número y nombre de Comunidades Autónomas, la apertura del ordenamiento territorial tomó como base a las 50 provincias existentes, que eran el único parámetro administrativo supramunicipal estable y demarcado. Así, la iniciativa autonómica del artículo 143 o del 151 es protagonizada por las provincias en tanto entes que, juntándose o individualmente, conforman las denominadas “regiones y nacionalidades” que el artículo 2 de la Constitución considera titulares del derecho a la autonomía. Curiosamente, la Constitución tampoco indica cuáles son las provincias, entendiéndose por tales las existentes en el momento de promulgación de la misma, ya que el artículo 137 establece que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”. A su vez, el artículo 141 determina:

1. *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*
2. *El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*
3. *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*
4. *En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.*

Los apartados que aquí nos interesan son los dos primeros. En el 1 se nos indica que la provincia es tal porque está constituida por una agrupación de municipios, que son los que la conforman junto a sus términos municipales, lo que nos remite por tanto a este ente local como la base a su vez de la provincia.

Los intereses propios de la provincia son así los de sus municipios integrantes, siguiendo el ejemplo y la referencia del artículo 8 de la Constitución republicana de 1931. Pero lo más relevante a los efectos del presente dictamen es lo que se establece en el segundo inciso, cuando se impone la necesidad de Ley Orgánica para la *alteración* (sic) de los límites provinciales. La elección de este sustantivo es importante de cara a la correcta interpretación del precepto y a sus efectos jurídicos en la posibilidad de modificar la delimitación provincial de Cádiz en lo tocante a La Línea de la Concepción.

En el punto nº 2, por su parte, se determina que la materialización de la autonomía política de la provincia se da con las Diputaciones, órganos a los que quedan encomendadas las funciones y competencias de gobierno derivadas de aquella autonomía. Toda provincia, de acuerdo con el artículo 141.2 CE, debe tener una Diputación como órgano de gobierno, aunque la experiencia con las Comunidades Autónomas uniprovinciales, como Asturias, La Rioja o Murcia, ha demostrado que la flexibilidad del modelo territorial se traslada también en buena medida a las provincias. Y es que en estas Comunidades las Diputaciones han desaparecido, asumiendo sus funciones, órganos y competencias la institucionalidad propia de la Autonomía, aunque se mantenga la provincia como circunscripción electoral y como demarcación para la gestión desconcentrada de la Administración General del Estado. Ello es posible por el inciso final del 141.2, cuando habla de “otras Corporaciones de carácter representativo”, y que ha sido interpretado extensivamente como apertura que posibilita considerar a la Comunidad Autónoma uniprovincial dentro de esa categoría de “Corporación”, a pesar de que tradicionalmente en nuestro ordenamiento tal término se ha venido aplicando a los entes locales (municipios y provincias). Esta operación fue bendecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 32/1981, FJ 3, que declaró constitucional la desaparición de las Diputaciones Provinciales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Centrémonos ahora en la facultad de modificar, de alterar, los límites provinciales. En primer lugar, ¿es inalterable el número de 50 provincias o puede disminuirse o aumentarse? La cuestión no está del todo clara ante la indefinición de una Constitución que da por sentado el mapa provincial entonces existente. Las interpretaciones más conservadoras del artículo 141.1 CE, lideradas por García de Enterría, han venido a considerar el mapa provincial como inmodificable, limitando el alcance del verbo “alterar” a la posibilidad de cambiar las lindes, los límites, no así el propio número de provincias. Es más, aunque nada común, no es extraño a nuestro ordenamiento tal utilización, como demuestra el ejemplo del municipio de Gátova, otrora perteneciente a la provincia de Castellón y que consiguió segregarse, mediante la Ley Orgánica 15/1995, sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón de la Plana y su agregación a la de Valencia. Como en este caso, el legislador no necesita justificar la medida, aunque sea conveniente desde el prisma político, puesto que la Constitución, aun en esta interpretación más restrictiva, le concede plena libertad para la modificación de los límites y la agregación/segregación de municipios colindantes. La exigencia de Ley Orgánica se entiende, además, por dos motivos. Primero, porque así se dificulta la técnica tan negativa en la historia democrática del *Gerrymandering*, consistente en la alteración discrecional por parte del Gobierno de las circunscripciones electorales para favorecer sus pretensiones de reelección o las de su partido. *A fortiori*, la mayoría absoluta que ahora se exige es la misma mayoría que se exige para modificar la propia Ley de Régimen Electoral General. Segundo, porque la necesidad de alcanzar mayoría absoluta refuerza el consenso en torno a la alteración, que tiene consecuencias destacables no sólo en cuanto a la canalización electoral del voto por ser la provincia la circunscripción para ello, sino también para la propia administración desconcentrada del Estado.

Ahora bien, ¿puede el Estado, siguiendo el artículo 141.1 y dentro del término “alterar”, modificar el mapa provincial y no sólo la delimitación de las divisiones ya existentes? De Enterría no está de acuerdo, como decíamos, pues considera que la división provincial que existía en el momento constituyente queda petrificada por la materialización jurídica de éste, es decir, por la aprobación misma de la Constitución. Sin embargo, somos del parecer aquí, siguiendo a una doctrina también muy destacada y posiblemente mayoritaria, de que la Constitución no pudo apostar por un modelo tan petrificado, imposibilitando cualquier modificación sustancial del mapa e introduciendo con ello una inalterabilidad que no encontramos en el texto constitucional, máxime cuando éste ni siquiera especifica el número de provincias o sus nombres. Es evidente, sin embargo, que mapa provincial ha de existir, pues la conjunción del artículo 141.1 y 137 establece una garantía institucional de la existencia misma de la provincia como entidad de referencia electoral y administrativa. Así, de hecho, lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/81, de 28 de julio, sobre las Diputaciones provinciales catalanas y los intentos de eliminar las provincias por parte de esta Comunidad Autónoma, en la que por primera vez se alude específicamente a la categoría de “garantía institucional”, teorizada en su día por el polémico jurista alemán Carl Schmitt. En el pronunciamiento el Tribunal viene a constatar que no se pueden suprimir por entero las provincias, aunque sí se pueda alterar el mapa provincial actualmente existente. Sigamos las palabras de Sánchez Morón, uno de los autores que más y mejor han tratado la cuestión provincial en nuestro ordenamiento constitucional:

*Tampoco reconoce la Constitución, al garantizar el principio de autonomía de municipios y provincias, ningún derecho subjetivo individualizado al mantenimiento de la división municipal y provincial existente, ni protege a todo municipio o provincia frente a cualquier intento de supresión de su individualidad. Por el contrario, la Constitución alude, en el art. 148.1.2ª a las alteraciones de los términos municipales, prevé en el art. 141.1, expresamente, que se pueden alterar los límites*

*provinciales, mediante Ley Orgánica y, puesto que no pone obstáculo a que la organización provincial quede subsumida en la propia de una Comunidad Autónoma cuando coincidan las circunscripciones de una y otra, no impide tampoco que, a través de aquel procedimiento, pueda suprimirse la división provincial en una Comunidad Autónoma alterando los límites de aquélla para hacerlos coincidir con los de ésta<sup>4</sup>.*

La profesora María Teresa Carballeira tampoco es favorable a una interpretación restrictiva y petrificadora de la realidad provincial que impediría alterar el *statu quo*, por considerar que atribuiría a un mapa territorial concreto una excesiva rigidez de la que la Constitución, por otra parte, se aparta constantemente en cuanto a la división político-territorial más importante, la de las Autonomías<sup>5</sup>. Además, creemos que la nota más discordante sería que esa petrificación del mapa se haría referenciándolo a una realidad extra-constitucional por no venir detallado, como decíamos, en la propia Carta Magna.

Por tanto, las provincias pueden “alterarse” para aumentar su número, reducirlo o modificar sustancialmente sus límites. Lo que no podría hacerse sería eliminar la propia categoría de provincias, pues disfrutan de una garantía institucional en la Constitución *ex arts.* 137 y 141 y son, recuérdese, las que sirven de circunscripción electoral. Precisamente por esta última función la Constitución pretende proteger su existencia y dificultar su alteración mediante el establecimiento de una reserva de ley orgánica, que sólo puede ser activada por el legislador estatal. En efecto, son las Cortes Generales las únicas legitimadas para alterar los límites provinciales, al igual que lo son las Comunidades Autónomas respecto a los términos municipales (148.1º.2 CE y artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Siguiendo este último paralelismo, se refuerza nuestra postura de la posibilidad de alteración sustancial, ya que las Comunidades Autónomas también pueden

---

<sup>4</sup> M. Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Editorial Civitas, SA, 1990, p. 164.

<sup>5</sup> M. Teresa Carballeira, *Manual de Derecho Local*, Editorial Civitas, 1997, pp. 153 y ss.

suprimir, aumentar o reducir el número de municipios. La STC 214/89, de 21 de diciembre, en su FJ 13, estableció al respecto que la “garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía [local], pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo”. Es decir, y continuando con el paralelismo, existe una garantía institucional del mantenimiento de la provincia como categoría, pero no de todas y cada una de las provincias, que pueden ser modificadas por el legislador estatal.

Si La Línea de la Concepción consiguiese la autonomía en virtud de la aplicación del artículo 144 a) tendría que resolverse su situación administrativa en la provincia de Cádiz. La Constitución ha previsto la posibilidad de que, por motivos de interés nacional, se constituyan Comunidades Autónomas de ámbitos territoriales inferiores al de la provincia, pero lo que no ha sabido es suplir la ausencia en ese caso de un nuevo parámetro electoral, pues es la provincia la que sirve como circunscripción. Aquí, por tanto, se abrirían *dos posibilidades*: o que La Línea, como ciudad autónoma, siguiese perteneciendo a la provincia de Cádiz pero no a la Comunidad Autónoma de Andalucía, o que el legislador estatal creara una nueva provincia, la 51, que coincidiese con el término municipal de la ciudad.

La segunda opción plantearía una serie de problemas de difícil solución y de casi imposible encaje político. Al ser una provincia nueva, La Línea tendría al menos derecho a un diputado propio en el Congreso (2 si no se modifica la actual distribución que establece la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)), y a 4 senadores en la Cámara Alta, con lo que ello supondría de sobrerrepresentación y de menoscabo del principio de igualdad para el resto de españoles, pues un municipio con apenas 63.000 habitantes obtendría una presencia desproporcionada a la de su peso poblacional. La Constitución no ha previsto una representación especial para los casos en los que se aplicara el 144 a), no como en los de Ceuta y Melilla, ciudades que aparecen en el texto

fundamental con un número concreto de senadores (2 cada una, según el art. 69) y diputados (1 para cada ciudad, de acuerdo con el artículo 68.2). El principal escollo, por tanto, lo encontramos en la articulación jurídico-política de la nueva circunscripción electoral, además de la problemática propia de pertenecer hoy La Línea a otra Comunidad Autónoma de la que tendría que segregarse, y que a continuación analizamos.

La primera opción, en efecto, es la más plausible y la que parece más recomendable. La Línea seguiría perteneciendo a la provincia de Cádiz en tanto corporación local, la provincia, diferente de la Comunidad Autónoma. La Línea participaría en la Diputación Provincial como en la actualidad (arts. 36 y 37 de la Ley de Régimen Local), pero estaría fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía para constituirse como Comunidad o Ciudad Autónoma propia, con competencias y capacidades reforzadas y con un grado de autogobierno mayor que el de los municipios del resto de la provincia. Ahora bien, como quiera que la Constitución habilita a los Estatutos de Autonomía a delimitar su ámbito territorial, el de Andalucía ha dispuesto en su artículo 2 que su territorio comprende el de “los municipios de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla” (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía). Ello nos lleva a plantearnos la posibilidad jurídica de que el legislador estatal aplique el artículo 144 a) y altere no ya la organización provincial, sino el ámbito territorial que el Estatuto de Autonomía establece.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que existen fundamentalmente dos modos de delimitar el territorio de una Comunidad Autónoma de acuerdo con la previsión de sus Estatutos, previsión que viene explícitamente recogida y amparada por el artículo 141.2 b) CE. En su STC 99/86, de 11 de julio, sobre el polémico caso de la anexión/segregación del enclave de Treviño y las disposiciones estatutarias de Castilla y León y País Vasco al respecto,

estableció que estos dos modos se referían a la posibilidad de delimitar como ámbito territorial a una región natural o histórica, o mediante la indicación de las provincias constitutivas. La prima de las opciones, la seguida por algunas Comunidades Autónomas, impondría una rigidez mayor cuya alteración conllevaría necesariamente una reforma estatutaria, tal y como afirma Díez-Picazo<sup>6</sup>. La segunda opción, que es la seguida por la CA de Andalucía, no necesitaría para la alteración de un solo municipio modificación estatutaria alguna. El propio Tribunal Constitucional se refirió en estos términos, en la mentada Sentencia, al artículo 2 del Estatuto de Castilla y León, similar el 2 del Estatuto andaluz:

*La modificación territorial que no lleve consigo una modificación de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que, en tanto las provincias subsisten con identidad propia, las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria.*

Esta afirmación del máximo intérprete de la Constitución es clave: sería ilegítima e inconstitucional toda modificación que desvirtuara la imagen de las provincias y el número de las mismas que conforman una Comunidad Autónoma de acuerdo con su Estatuto y el artículo 141.2 b) CE, pero las modificaciones menos gravosas, las que se refieren a la posible segregación de algún municipio aislado, como el condado de Treviño o La Línea de la Concepción, se podrían llevar a cabo sin necesidad de reformar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad.

---

<sup>6</sup> L. Díez-Picazo, "Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 20, 1987, pp. 139-176.

El legislador estatutario tiene la capacidad de delimitar su territorio, sí, pero esta capacidad no es absoluta, sino que presenta principalmente dos límites: tiene que partir de las provincias, que son las unidades territoriales sobre las que se construye el proceso autonómico (artículo 143 y 151) y atender en todo momento a la posibilidad que tiene el legislador estatal, vía Ley Orgánica, de alterar tales límites provinciales, siquiera en municipios puntuales. En este caso, como decíamos, no se necesitaría modificar el límite de la provincia de Cádiz, aun cuando La Línea esté en su periferia y haga frontera exterior con el Peñón, puesto que el acceso a la Autonomía y su salida de la Comunidad Autónoma de Andalucía se produciría no por la Ley Orgánica de alteración de los límites provinciales, como en el caso de Gátova, sino por la Ley Orgánica que aplique, basándose en criterios de interés nacional, el artículo 144 a) de la Constitución. Es más, un tercer límite a esa capacidad de los Estatutos podríamos perfectamente encontrarlo en la propia existencia del artículo recién mentado, por cuanto su previsión de crear Comunidades Autónomas de ámbito inferior al provincial se proyecta también sobre el mapa autonómico ya establecido. El artículo 144 a), aun a pesar de haberse cerrado dicho mapa y de estar todas las provincias sin excepción dentro de la llamada “España de las autonomías”, sigue proyectando su virtualidad y su fuerza jurídica, hasta el punto de que el famoso Dictamen del Consejo de Estado sobre reforma de la Constitución española de 16 de febrero de 2016 no recomienda la supresión del artículo 144, sino su mantenimiento. Así, la Constitución hoy prevé la creación de Comunidades Autónomas de ámbito subprovincial pero de municipios que, al estar integrados en la organización provincial, lo están también en sus respectivas Comunidades Autónomas ya constituidas. Si se necesitara del concurso de dichas Comunidades Autónomas en la constitución de otras nuevas para municipios dentro de las provincias que las integran... ¿para qué existiría la habilitación mediante Ley Orgánica a las Cortes Generales del artículo 144? ¿Para qué, de hecho, la necesidad de acudir a los “motivos de interés nacional” como presupuesto

habilitante? La previsión constitucional se vaciaría de sentido y de eficacia normativas, dejando al albur de la voluntad política autonómica la ratificación de unos motivos de interés nacional que, por su propia naturaleza, no pueden depender de la discrecionalidad política de las partes que conforman la Nación referenciada. Sólo las Cortes Generales, en tanto expresión elevada de la manifestación de la soberanía nacional canalizada en el elemento representativo, pueden iniciar, desarrollar y aprobar los procesos excepcionales de acceso a la autonomía que se comprenden en el artículo 144, verdadera cláusula de cierre, como vimos, del propio sistema autonómico frente a las disparidades que pudiera o pueda comportar aún hoy.

Así, y aunque el artículo 141.2 b) conceda a los Estatutos de Autonomía la capacidad de delimitar su territorio, los límites de dicha capacidad estatutaria la desvirtúan hasta el extremo de poder llegar a afirmar que no existe un “derecho al territorio” de las Comunidades Autónomas, derecho que, por otra parte, tradicionalmente se ha atribuido al Estado soberano, no a las unidades territoriales subalternas, aun las que disfrutaran de autonomía política. Las características históricas, culturales y económicas comunes de las que nos habla el artículo 143, y de las que parte la aplicación en el caso andaluz del 151, no cambiarían ni se verían afectadas por la segregación de un municipio tan pequeño, y con un término municipal tan reducido, como el de La Línea. Al contrario, la singularidad y las especificidades que posee, y que ya hemos analizado en el epígrafe 2, no sólo son el fundamento de la activación del artículo 144 por motivos de interés nacional, sino que también revisten una virtualidad *ad intra* respecto a la Comunidad Autónoma a la que ahora pertenece, Andalucía, al “liberarla” de un municipio que acarrea las disfuncionalidades ya vistas y que ahora, al alcanzar su autogobierno, podría enfrentarlas con mayor decisión. El interés nacional, por tanto, habilita al legislador orgánico estatal a activar un precepto sumamente excepcional que rompe con el principio dispositivo de las

Comunidades Autónomas ya establecidas y que posibilita la segregación de municipios a ellas pertenecientes a fin de dotarlos de la autonomía buscada y considerada necesaria.

La circunscripción electoral de los linenses seguiría siendo, por tanto, la provincia de Cádiz, pero el Ayuntamiento pasaría a ser, como veremos, una comunidad/ciudad autónoma semejante a Ceuta y Melilla, con la asunción de nuevas competencias y potestades que ello acarrearía.

#### **4.2.- Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.**

Aunque la opción preferente es la anteriormente analizada, la de que no se precisa reforma estatutaria una vez sea aplicado el artículo 144 a) de la Constitución y que La Línea, para entonces, siga perteneciendo a la provincia de Cádiz pero no a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por razones de sistemática deben indicarse los pasos que corresponderían en el caso de que se optara por impulsar una reforma del artículo 2 del Estatuto de Autonomía ya indicado. Exposición que tiene, por tanto, un carácter meramente descriptivo y que puede servir a los representantes de La Línea y a los impulsores del *sui generis* proceso autonómico para tomar la decisión que crean más conveniente y adecuada, aunque desde el punto de vista jurídico la posibilidad de la segregación de la autonomía sin alterar el límite provincial la creemos, como decimos y reafirmamos, plausible.

Los Estatutos de Autonomía, definidos por la Constitución en el artículo 147 como “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, poseen una naturaleza peculiar, bifronte, que precisa de alguna aclaración previa. En primer lugar, en tanto normas superiores dentro del ordenamiento de cada Comunidad Autónoma, los Estatutos son producto de la misma y han sido elaborados por la conjunción de los entes territoriales que la conforman siguiendo los procedimientos establecidos, ya sean los del 143 (vía ordinaria), el 151

(Andalucía) o las especificidades de las disposiciones transitorias (Cataluña, País Vasco y Galicia) o Adicionales (Navarra). En el caso andaluz, como vimos, la apuesta fue por el acceso a la autonomía mediante la activación del complejo y proceloso procedimiento del 151, que conllevó un referéndum en todas las provincias que, en cuanto a Almería, necesitó de una jurídicamente controvertida acción de sustitución estatal. En segundo lugar, los Estatutos son también normas del Estado, aprobadas formalmente mediante Ley Orgánica y que, en cuanto tales, necesitan de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados para poder aprobarse. Las modificaciones de los Estatutos que se propongan deberán, asimismo, ajustarse al procedimiento establecido en aquéllos, siguiendo lo determinado en el artículo 147.3 CE, lo que aumenta ese carácter bifronte, esa naturaleza de norma cuasi-paccionada que, para poder perfeccionarse jurídicamente, necesita del concurso de dos voluntades: la autonómica o la, en el inicio, de los entes territoriales que impulsan el proceso autonómico, y la voluntad estatal vertida en las Cortes Generales.

La rigidez de los Estatutos se predica de la naturaleza de norma institucional básica que poseen y, sobre todo, del ser ellos mismos una especie de “prolongación de la tarea constituyente”, ya que son los Estatutos los que conforman la nueva institucionalidad, determinan la apertura territorial de la Constitución, cerrándola, y eligen de entre el marco competencial aquellos títulos que desean ejercer para sí en el ejercicio de su nueva autonomía (principio dispositivo). La rigidez, además, es tal frente tanto a las normas autonómicas, aprobadas por las respectivas asambleas legislativas, como a las normas estatales provenientes de las Cortes Generales, que no podrán unilateralmente (con la excepción de Ceuta y Melilla *ex art. 144 b*) reformar ni modificar los Estatutos. Asimismo, toda ley estatal que vulnere lo dispuesto en éstos podrá ser afectada por un vicio de inconstitucionalidad, aun cuando dicha ley sea orgánica y tenga, por ende, el mismo rango jerárquico que el de los Estatutos. Y es que la relación

entre ambas no sería por jerarquía, sino por el principio de competencia, otro parámetro más para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes y los conflictos entre ellas. Así, la resistencia de los Estatutos presenta una doble cara:

-*Ad intra*: una ley autonómica que vulnere un Estatuto será inconstitucional por conculcación del art. 147 de la Constitución y del canon de constitucionalidad de las leyes (STC 36/1981).

-*Ad extra*: una ley estatal que vulnere el Estatuto, sobre todo en cuanto a la concreción de las competencias, será declarada inconstitucional siguiendo la construcción del bloque de constitucionalidad (leyes de desarrollo del artículo 150 CE más los propios Estatutos de Autonomía y la elección competencial que han realizado).

Si se entendiera, que no es el caso para el presente dictamen, que la Ley Orgánica de aplicación del artículo 144 a) para La Línea atentara contra la previsión del artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, podríamos considerar que se estaría ante una vulneración del principio de competencia y de la rigidez del citado Estatuto. Se necesitaría, por ende, activar el procedimiento de reforma que se recoge en el Título X.

En primer lugar, la iniciativa de la reforma estatutaria corresponde, según el artículo 248 del Estatuto, al Gobierno o al Parlamento de Andalucía, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales. En todo caso, la propuesta de reforma requerirá “la aprobación del Parlamento de Andalucía por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores y electoras andaluces y andaluzas”. El referéndum se celebraría dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la reforma, y su resultado positivo sería el que la perfeccionaría y el que, en consecuencia, provocaría su entrada en vigor.

Ya que el artículo 144 ha de ser activado única y exclusivamente por las Cortes Generales, aun cuando medie la instancia originaria e impulsora del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, lo suyo sería que, de mediar esta segunda gran opción que estamos analizando, fuesen las Cortes Generales las que, al mismo tiempo que inician el trámite para la constitución de La Línea en autonomía, hagan uso también de su facultad de iniciativa en la reforma estatutaria, que en todo caso tendría que contar no sólo con el respaldo de una mayoría amplia del Parlamento andaluz, sino también con la aprobación definitiva del propio pueblo de esta Comunidad Autónoma mediante referéndum.

Una posible propuesta de reforma estatutaria respecto al artículo 2 afectado, que es el que lleva a cabo la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma, sería la siguiente:

*Art. 2.- El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla y Cádiz, a excepción en esta última provincia del municipio de La Línea de la Concepción.*

Reiteramos, no obstante, que jurídicamente no haría falta llegar a este extremo por cuanto la Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, en aplicación del artículo 144 a) y por motivos de interés nacional, podría constituir ella misma una Comunidad Autónoma diferenciada para La Línea, segregando al municipio de la Comunidad Andaluza sin necesidad de acudir a reforma estatutaria alguna ni de alterar el mapa provincial.

#### **4.3.- La posibilidad de reformar la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.**

A pesar de todo lo expuesto, y si los canales y medios anteriores fallaran o no se considerase oportuno ponerlos en práctica, bajo criterios de oportunidad política, siempre cabría la posibilidad de acudir a una reforma expresa de la Constitución española del 78 para adecuar al más alto nivel jurídico la exigencia autonomista

de La Línea de la Concepción. Ello, repetimos, sería conveniente si las dudas jurídicas que pudiera despertar la propuesta desarrollada en este dictamen impidieran, para los actores políticos en juego, su seguimiento.

Como vimos, no es extraña a nuestro texto constitucional la existencia de disposiciones específicas para determinados territorios, pues la existencia de los enclaves norteafricanos de Ceuta y Melilla pretendió subsanarse en su posible acceso a la autonomía mediante la Disposición Transitoria Quinta. Vale la pena recordar su tenor:

*Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

Esta vía, como decimos, no fue finalmente explorada por el legislador estatal, que directa y unilateralmente activó el artículo 144 al que remitía la Disposición Transitoria aprobando en dos actos seguidos sendas Leyes Orgánicas que establecían, para Ceuta y Melilla, dos Estatutos de Autonomía idénticos.

La Disposición Transitoria, al no pertenecer al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, sección primera del Título I, o al Título II, queda fuera en consecuencia del núcleo de la reforma constitucional agravada (artículo 168) y podría, su eventual modificación, ventilarse mediante el procedimiento ordinario, mucho más asumible y menos tortuoso. Nos referimos al detallado en el artículo 167 de la Constitución, que permite la reforma del texto fundamental y, también, la de esta Disposición Transitoria, si concurren en las dos cámaras del legislativo estatal, el Congreso de los Diputados y el Senado, mayorías de 3/5 de cada uno de los órganos. Si en el Senado no se consiguiese esa mayoría, pero sí al menos una absoluta, el Congreso podría continuar con el procedimiento de reforma constitucional por una mayoría más agravada, de 2/3. Aprobada la

reforma por las Cortes Generales, y de acuerdo con el apartado 3 del 167, se entendería aprobada también definitivamente la reforma constitucional a menos que una décima parte de los diputados o senadores la sometiera a referéndum, cuyo resultado habría de ser positivo para que aquella reforma triunfara.

El texto alternativo de reforma constitucional que se podría proponer consistiría en una mera adenda de la ciudad de La Línea de la Concepción al precepto, con lo que quedaría configurado del siguiente modo:

*Las ciudades de Ceuta, Melilla y La Línea de la Concepción podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

## **5.- Las competencias de La Línea de la Concepción como Ciudad Autónoma.**

### **5.1.- Especial régimen jurídico.**

En los estudios de derecho autonómico se ha popularizado el concepto y el término de “hechos diferenciales” para hacer referencia a aquel conjunto de características unívocas que reúnen determinadas Comunidades Autónomas, y no otras, y que las harían merecedoras de un trato jurídico específico, especial e incluso privilegiado. En esa categoría se han venido englobando tres conjuntos de “hechos diferenciales” constitucionalmente relevantes: los lingüísticos, los forales y los fiscales. La Línea no presentaría, *a priori*, ninguna de las características de estos tres conjuntos, por tener la misma lengua que es oficial en el conjunto de España, no haber tenido tradición foralista alguna y pertenecer al sistema económico-fiscal común. Sin embargo, en la proyección teórica de estos “hechos diferenciales” se suele obviar aquellos que la Constitución directamente determina en su articulado a través de cláusulas específicas y concretas, singulares, y que no se encuadran en ninguno de aquellos tres conjuntos. Nos referimos a las previsiones constitucionales en torno a Ceuta y Melilla, tanto las referidas a su régimen jurídico como a su operatividad en el sistema electoral.

De entre el conjunto de diferencias singulares que afectan a Ceuta y Melilla, que accedieron al proceso autonómico por vía directa del artículo 144 b) y mediante la acción unilateral de las Cortes Generales, destaca el también singular listado de competencias de que disfruta, derivado de un régimen jurídico especial que ha venido a encuadrarse en la categoría de “Ciudad Autónoma”. Este término es, no obstante, una construcción doctrinal, que goza de una gran aceptación popular además, pero que no tiene respaldo jurídico o jurídico-constitucional alguno. El texto fundamental nada dice al respecto, y la única forma abierta de descentralización política que contempla son las Comunidades Autónomas. La denominación de Ciudad Autónoma es oficiosa, aunque las características singulares del autogobierno ceutí y melillense han

tendido a dotarle de una significación de la que carecía. En efecto, al utilizarse la vía del 144 b) el Estado ha podido crear una especie de “híbrido” entre un municipio y una Comunidad Autónoma, pues aquel punto del precepto no habla de la posibilidad de crear ésta mediante Ley Orgánica, sino de “autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial”. Un Estatuto de Autonomía y no necesariamente un régimen de autogobierno como Comunidad Autónoma, algo que fue interpretado por el legislador orgánico como margen de mayor discrecionalidad sobre el que asentar el carácter híbrido del autogobierno de las dos ciudades norteafricanas.

Así, frente a los municipios, las ahora “Ciudades Autónomas”, dotadas con Estatuto, poseen mayores competencias y órganos de autogobierno diferenciados. Frente a las Comunidades Autónomas plenas, por su parte, no tienen la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad y no disfrutan, como veremos, de una potestad legislativa *stricto sensu*. Sin embargo, ello no quiere decir que las Ciudades Autónomas queden fuera o al margen del Estado autonómico, pues están insertas en él y participan de sus principios y elementos estructurales, aunque sea a través de un régimen jurídico singular y especial.

Éste es el modelo que podemos seguir para La Línea de la Concepción, aunque el margen que ofrece el artículo 144 a), aplicable en nuestro caso, permita la constitución de una Comunidad Autónoma en sentido pleno. ¿Por qué es preferible este modelo? Primero, porque La Línea, al igual que en los casos de Ceuta y Melilla, identificaría su régimen de autogobierno con su propio término municipal y, segundo, porque el carácter de Ciudad Autónoma (en el sentido híbrido que estamos siguiendo) se adecuaría mejor al tamaño y a la aplicación del principio de subsidiariedad. A diferencia de las dos ciudades, sin embargo, La Línea sí participaría en la elaboración de su Estatuto de Autonomía, pues

como vimos es una posibilidad que permitiría la Ley Orgánica de aplicación del artículo 144 a).

En cuanto a la organización institucional, las dos Ciudades Autónomas poseen un régimen parecido al común, pudiendo cumplir con las características mínimas que el artículo 147 CE impone a los Estatutos de Autonomía. Así, se componen de las siguientes instituciones, que podrían ser recogidas también en el Estatuto de Autonomía de La Línea de la Concepción:

*Asamblea:* en el caso de Ceuta y Melilla está compuesta por 25 miembros, que reúnen también la condición de concejales. La Asamblea es asimilable al Pleno del Ayuntamiento, y constituye el máximo órgano representativo de la ciudad. Las atribuciones que tiene, establecidas en el artículo 12 de ambos Estatutos, son las propias del Pleno de un Ayuntamiento, con las especificidades derivadas de un régimen competencial mayor como consecuencia del autogobierno del que se disfruta. Por ejemplo, y en tanto máximo órgano de la Autonomía, la Asamblea de la Ciudad Autónoma de La Línea podría solicitar al Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, tal y como realizan las Comunidades Autónomas, delegando a la cámara un máximo de tres representantes encargados de defenderla en las Cortes.

*El Presidente:* regulado en el Capítulo II de ambos Estatutos, cumple las funciones del Alcalde de la Ciudad, siendo el más alto representante de la misma y encargándose de la Presidencia tanto de la Asamblea como del Consejo de Gobierno. Es elegido por la Asamblea siguiendo el régimen de elección de alcaldes, aunque es nombrado luego por el Rey. Es, asimismo, el representante ordinario del Estado en la Ciudad Autónoma. El Presidente puede presentar una cuestión de confianza a la Asamblea, que se entenderá otorgada por mayoría simple, y a su vez la

Asamblea puede presentar una moción de censura contra el Presidente, que triunfaría si concurriese mayoría absoluta y apoyo similar a un candidato alternativo.

*El Consejo de Gobierno:* es el órgano colegiado que, al igual que en las Comunidades Autónomas, se encarga de desempeñar las funciones ejecutivas y administrativas, así como de apoyar en su labor de representación al Presidente. Sus miembros son elegidos y removidos libremente por éste, aunque responden todos, solidariamente, ante la Asamblea. El Consejo puede, asimismo, desarrollar reglamentariamente las normas de la Asamblea que así lo prevean.

El marco institucional, como vemos, es muy similar al de las Comunidades Autónomas. A diferencia de éstas, sin embargo, no se contaría con un Tribunal Superior de Justicia propio, pues el tamaño del ente autonómico lo desaconsejaría. Se podría así optar para La Línea, al igual que ocurre en Ceuta y Melilla, por el mantenimiento de la sujeción jurisdiccional al Tribunal Superior correspondiente y actualmente existente, que sería el de Sevilla. Hemos de recordar que la planta jurisdiccional corresponde al legislador estatal y puede seguir un camino diferenciado y separado del que se establece en el mapa autonómico, pues el Poder Judicial es único y la competencia sobre la regulación del mismo es eminentemente estatal. Así, por ejemplo, los recursos contenciosos contra las resoluciones y actos normativos de la Ciudad de La Línea se ventilarían por la sala correspondiente del TSJ de Sevilla, sin necesidad si quiera de aprobar convenios específicos de colaboración o cooperación, pues el *statu quo* se mantendría sin alteración alguna. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional (ATC 104/1997), “el Poder Judicial queda extramuros del Estado autonómico”.

Por último, dentro del régimen jurídico especial hay que destacar la posibilidad de dotar a la futura autonomía de La Línea de un régimen económico-fiscal diferenciado, al igual que ocurre con Canarias o, bajo ciertas

especificidades, con las propias ciudades de Ceuta y Melilla. La Constitución al respecto, sin embargo, no dice nada sobre ambas ciudades, por lo que el asidero constitucional para la implementación de un régimen diferenciado en materia fiscal y económica hemos de encontrarlo en la excepcionalidad misma que presenta el acceso al autogobierno, fundado en el precepto del artículo 144 a) (en Ceuta y Melilla, en el apartado b)), y en cuya aplicación concurren, recordemos, motivos de interés nacional. Éstos pueden justificar constitucionalmente ese trato diferenciado, como ocurre ya *de iure* en las Disposiciones Adicionales 2ª de los dos Estatutos de Ceuta y Melilla. Estas Disposiciones establecen que:

*Subsistirán las peculiaridades económico-fiscales existentes actualmente en la ciudad de Ceuta/Melilla, sin perjuicio de las necesarias adaptaciones que hayan de realizarse derivadas de la vinculación de España a Entidades supranacionales.*

*Mediante Ley del Estado se actualizará y garantizará las peculiaridades del régimen económico y fiscal de Ceuta/Melilla.*

Ese “mediante Ley del Estado” reserva, sin embargo, la determinación de las características y elementos concretos del régimen económico-financiero singular de Ceuta y Melilla al legislador central, a diferencia de lo que ocurre actualmente con Canarias. En esta Comunidad Autónoma es necesario el concurso favorable de sus instituciones de autogobierno para determinar el régimen económico o modificarlo, mientras que en Ceuta y Melilla no haría falta la participación de las Ciudades Autónomas, ni siquiera su consulta. No obstante, y dado que el margen de discrecionalidad del legislador orgánico es amplio en el desarrollo de la aplicación del artículo 144 a), creemos que la excepcionalidad derivada de éste y, sobre todo, aquella necesidad de la que hablábamos en torno a la participación de La Línea en su propio autogobierno (“autorizar”), podrían servir como parapeto jurídico para la creación de cauces de participación/aprobación apropiados a través de los cuales la nueva Ciudad Autónoma pudiera manifestar su voluntad. Se podría así perfeccionar lo

dispuesto en el artículo 13 de los dos Estatutos de Ceuta y Melilla, en los que se indica la posibilidad de iniciativa autonómica en la materia, aunque no vinculante, por supuesto, para el Estado.

El actual régimen económico-financiero de Ceuta y Melilla, aun dependiendo como vemos de la unilateralidad del legislador estatal, es sumamente beneficioso para ambas ciudades, algo que podría trasladarse, *mutatis mutandis*, a La Línea para paliar las condiciones económicas más desfavorables que sufre y que hemos tenido oportunidad de explorar en el epígrafe 2.

La posibilidad de establecer cauces o instrumentos de inversión integral para modificar las condiciones económicas estructurales de dependencia que sufre el municipio sería, además, compatible con los Tratados de la Unión Europea. En efecto, éstos establecen como norma general la prohibición de las llamadas “ayudas de Estado”, es decir, de las intervenciones económicas directas del Estado para beneficiar determinadas empresas, sectores o ámbitos económicos, por cuanto supondrían un menoscabo en las normas de competencia que rigen el mercado único de la Unión. Sin embargo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la misma previsión que establece tal prohibición, recoge una serie de excepciones la que, creemos, entraría a cabalidad La Línea debido a su situación socioeconómica singular.

Así, el artículo 107.3 a) determina que:

*3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:*

*a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;*

Canarias forma parte, precisamente, de esas regiones del artículo 349, constituidas por las islas y territorios de Ultramar de Francia, España o Portugal. Esa mención expresa, por remisión, es la que posibilita la compatibilidad del régimen económico y fiscal canario con el derecho de competencia de la Unión

Europea. Ahora bien, los dos primeros incisos de este artículo 107.3 incorporan un criterio flexible al poder entrar en dicha excepcionalidad “regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo”. Como hemos podido comprobar al analizar la singularidad económica de La Línea, que presenta niveles de desempleo anormalmente altos y una gran dependencia respecto a Gibraltar, la excepcionalidad de un posible régimen económico y fiscal diferenciado, como el que disfruta Canarias, estaría más que justificada y se adecuaría a dichas previsiones. Ello posibilitaría, por tanto, que las inversiones integrales y posibles beneficios fiscales pudieran concentrarse en los sectores económicos de La Línea y el Campo de Gibraltar, con el objetivo de conseguir la convergencia respecto a los parámetros socioeconómicos del resto de España.

## **5.2.- Las competencias de la Ciudad Autónoma de La Línea de la Concepción.**

Qué competencias deba ostentar o no un determinado territorio, dentro de la estructura territorial del Estado, es un asunto eminentemente político que corresponde determinar, indudablemente, a los órganos legitimados para ello, dentro del circuito democrático. Por ello, no existiendo, por el momento, una expresión política formalizada de cuáles sean esos objetivos competenciales, no es posible, en este momento, proceder más que de forma indicativa sobre algunas líneas orientadoras en esa materia, debiendo quedar su determinación concreta pospuesta a un momento posterior en el que la decisión política deba expresarse jurídicamente en una norma. En todo caso, en materia competencial, La Línea podría seguir también el ejemplo de Ceuta y Melilla por reunir características similares y porque sería también, siguiendo la categorización artificial arriba expuesta, una Ciudad Autónoma con las características unívocas y específicas que caracterizan a esta tipología.

En este sentido, la diferencia fundamental entre las Comunidades Autónomas plenas y las entidades como Ceuta, Melilla o la futura Ciudad Autónoma de La Línea de la Concepción, no estriba tanto en el listado competencial que se asuma sino en las facultades que sobre tales títulos competenciales se determinen. El principio dispositivo, que explicamos en el apartado 1, no sólo se predica del acceso a la autonomía por parte de los entes facultados constitucionalmente para ello, sino que también se proyecta sobre la concreción de las competencias por parte de esos entes que consiguen la autonomía. El Estatuto es así la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma tanto por el régimen jurídico y el marco institucional que establece como por ser la Ley Orgánica que determina, de entre el abanico que la Constitución española ofrece, las competencias que puede ejercer cada Comunidad. Este abanico se despliega, a modo de catálogo, en los complejos y extensos artículos 148 y 149 de nuestra Carta Magna, estableciéndose en el último de ellos las competencias exclusivas del Estado pero, también, los márgenes de disposición y desarrollo que pueden asumir las Comunidades Autónomas al respecto. Ese desarrollo autonómico de las competencias estatales del 149 (binomio bases + desarrollo) era, precisamente, el que se vetaba a las Comunidades Autónomas de régimen común que habían accedido por la vía ordinaria del 143, hasta que transcurrieran cinco años (artículo 148.2 CE).

Pues bien, y como señala Montilla Martos<sup>7</sup>, no es necesario dejar pasar el límite temporal de los cinco años para asumir las competencias derivadas del artículo 149 en los casos en los que se aplique el artículo 144, principalmente por dos motivos. Primero, porque nada dice al respecto el propio precepto, a pesar de que, recordemos, es una cuña de excepcionalidad en el régimen autonómico común. Segundo, por la propia naturaleza del presupuesto habilitante en la

---

<sup>7</sup> J. A. Montilla Martos, "La asimetría de las ciudades autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 19, nº 57, 1999, pp. 73-75.

aplicación del artículo, los motivos de interés nacional, cuya limitación temporal en el desarrollo de la autonomía creada podría desvirtuarlos. Así se entendió con la creación del autogobierno de Ceuta y Melilla, pues en ambas leyes orgánicas, en sus artículos 22, se asumen desde el inicio las competencias de ejecución y desarrollo que dimanaban del artículo 149 de la Constitución. En el caso de La Línea, al ser también una aplicación excepcional del artículo 144, estaríamos pues ante la misma situación y podría desde el inicio mismo de su acceso a la autonomía asumir el máximo nivel competencial.

Antes de entrar a indicar cuáles podrían ser, siguiendo el ejemplo de Ceuta y Melilla, las competencias de las que disfrutara La Línea en su régimen de autonomía, se hace preciso aclarar las facultades que tendría sobre tales competencias, pues aquí reside una de las claves de todo el autogobierno. ¿Tendría potestad legislativa como el resto de Comunidades Autónomas?

De acuerdo con el artículo 144 a), fundamento constitucional de la posible autonomía de La Línea, la potestad legislativa sería plausible, pues nada dice de limitarla y, al contrario, se interpreta que la Comunidad Autónoma constituida mediante Ley Orgánica es igual, al respecto, que el resto de Comunidades. Otra cosa es si esta potestad, con la fuerza inherente a la tipología normativa de sus productos, sería conveniente desde el punto de vista político por ser el ámbito objetivo y territorial de aplicación tan sumamente reducido. Por eso, a reserva de otra determinación por parte de los órganos con legitimidad democrática para decidirlo, parece prudente seguir, nuevamente, el ejemplo de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que no poseen potestad legislativa como tal, pero sí una potestad normativa *sui generis* que quizá sería la más plausible y adecuada a la realidad de la nueva autonomía. El artículo 21 de sendos Estatutos, tras elegir los títulos competenciales determinados en el marco de la “oferta” constitucional, establece en su punto 2 que,

*En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.*

La Ciudad Autónoma puede regular en los ámbitos de su competencia, pero en vez de hacerlo mediante ley lo hace a través de un reglamento “especial” por cuanto desarrolla directamente títulos competenciales asumidos estatutariamente, eso sí, “en los términos que establezca la legislación general del Estado”. La potestad reglamentaria de desarrollo competencial de La Línea quedaría subordinada, por tanto, a las previsiones de la legislación general del Estado, aunque en todo aquello que ésta no regulara directamente tendría un amplio margen de discrecionalidad. Cuando la legislación estatal contemplara disposiciones específicas para el desarrollo competencial de La Línea, al igual que hoy hace en determinadas ocasiones para Ceuta y Melilla, tales previsiones se podrían entender como integrantes del bloque de constitucionalidad, por cuanto perfilan el marco de competencias de un ente subestatal con autonomía política, aunque ésta no sea plena.

Tal potestad normativa, aun llamándose reglamentaria, no correspondería al Gobierno de La Línea (Consejo de Gobierno y/o Presidente), sino al órgano de máxima representación autonómica, la Asamblea. La potestad cobraría una virtualidad legislativa, materialmente, cuando el legislador estatal así lo permitiera, aunque las normas aprobadas siguiesen denominándose “reglamentos”. Ello aumenta la apertura normativa de los Estatutos de las Ciudades Autónomas, que no sólo deben ser concretados en sus títulos competenciales por los poderes autonómicos, sino también por las decisiones puntuales de unas Cortes Generales investidas con una habilitación específica para enmarcar el ejercicio de las atribuciones de unos entes que, como estamos viendo, se sitúan en un intersticio anómalo entre los municipios y las

Comunidades Autónomas, entre la autonomía administrativa de aquellos y la política de éstas.

En cuanto a los títulos competenciales específicos que podría asumir La Línea en su Estatuto de Autonomía aprobado en virtud del artículo 144 a), con las advertencias antes formuladas, parece que podrían caer los siguientes, cuya elección es el resultado de una selección de aquellos títulos determinados en los Estatutos de Ceuta y Melilla que parecen adecuados para la nueva Ciudad Autónoma:

- 1.<sup>a</sup> *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*
- 2.<sup>a</sup> *Obras públicas de interés para la Ciudad que no sean de interés general del Estado.*
- 3.<sup>a</sup> *Carreteras, caminos y transportes terrestres y por cable.*
- 4.<sup>a</sup> *Puertos y aeropuertos deportivos.*
- 5.<sup>a</sup> *Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos.*
- 6.<sup>a</sup> *Acuicultura y marisqueo.*
- 7.<sup>a</sup> *Ferias interiores.*
- 8.<sup>a</sup> *Fomento del desarrollo económico de la Ciudad dentro de los objetivos, planes y programas aprobados por el Estado.*
- 9.<sup>a</sup> *La artesanía.*
- 10.<sup>a</sup> *Museos, archivos, bibliotecas y conservatorios de interés para la ciudad de La Línea de la Concepción, que no sean de titularidad estatal.*
- 11.<sup>a</sup> *Patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la Ciudad.*
- 12.<sup>a</sup> *Promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones.*
- 13.<sup>a</sup> *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.*
- 14.<sup>a</sup> *Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.*
- 15.<sup>a</sup> *Asistencia social.*
- 16.<sup>a</sup> *Sanidad e higiene.*
- 17.<sup>a</sup> *Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la ciudad de La Línea de la Concepción.*
- 18.<sup>a</sup> *Casinos, juegos y apuestas.*
- 19.<sup>a</sup> *Cajas de Ahorro.*
- 20.<sup>a</sup> *Estadísticas para fines de la Ciudad.*
- 21.<sup>a</sup> *La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Policía local en los términos que establezca la Ley a que se refiere el artículo 149.1.29 de la Constitución.*
- 22.<sup>a</sup> *Las restantes materias que le sean atribuidas por el Estado.*

De este listado se han eliminado competencias como las de agricultura, caza o aprovechamientos forestales, debido a que, directamente, no se dan esos campos de actuación política o normativa en el reducido término municipal de La Línea. Por su parte, correspondería a La Línea también como competencia propia la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias, cuya referencia la tomamos nuevamente de los Estatutos ceutí y melillense:

- 1.<sup>a</sup> *Gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes.*
- 2.<sup>a</sup> *Comercio interior. Defensa de los consumidores y usuarios.*
- 3.<sup>a</sup> *Industria, a efectos de impulsar el desarrollo económico de la ciudad.*
- 4.<sup>a</sup> *Protección civil.*
- 5.<sup>a</sup> *Publicidad y espectáculos.*
- 6.<sup>a</sup> *Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de La Línea y su aprovechamiento no afecte a otro territorio.*
- 7.<sup>a</sup> *Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.*
- 8.<sup>a</sup> *Propiedad intelectual.*

Como se establece en el artículo 22.2 de ambos Estatutos, “en relación con estas materias, la competencia de la Ciudad comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios.”

Así, La Línea podrá asumir competencias desde su autogobierno directamente vinculadas a las preocupaciones y problemáticas específicas de la ciudad, muchas de las cuales están relacionadas además con la singularidad del Campo de Gibraltar y las características diferenciales que hemos abordado en el epígrafe 2.

Asimismo, para aquellas competencias en las que La Línea necesite de la cooperación y colaboración de otras administraciones, por ser insuficiente el propio marco institucional y administrativo de la nueva autonomía, la Ciudad Autónoma podría celebrar acuerdos o convenios de colaboración estables, tanto con la Junta de Andalucía como con la Administración General del Estado. La Disposición Adicional Quinta de los Estatutos de Ceuta y Melilla recoge a este

respecto una previsión específica en la materia referida directamente a Andalucía, y el Título IV, a la Administración General del Estado.

No creemos, sin embargo, que operaría en el presente caso la exclusión de la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad, como ocurre en Ceuta y Melilla, por cuanto La Línea podría entrar en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuando se refiere a las Comunidades Autónomas y a la defensa de sus intereses propios. La competente para la interposición del recurso sería, entonces, de la Asamblea de la Ciudad o el “órgano colegiado ejecutivo”, es decir, el Consejo de Gobierno. Es más, en la medida en que también seguiría reuniendo La Línea el carácter de municipio, podría acudir al conflicto de defensa de la autonomía local (Capítulo IV del Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)), lo que reforzaría la garantía ulterior del autogobierno y de su peculiar acceso a la autonomía política.

## **6.- Resumen de pasos que han de seguirse para la constitución de La Línea de la Concepción como Ciudad Autónoma de acuerdo con el presente dictamen.**

1. Aprobación por el Pleno del Ayuntamiento, mediante mayoría absoluta, del planteamiento de una consulta municipal sobre la conveniencia de que la corporación eleve al Gobierno de la Nación una petición para activar el artículo 144 a) de la Constitución por la concurrencia de motivos de interés nacional.
2. Solicitud de dicha consulta al Gobierno de la Nación, con la presentación del acuerdo del Pleno.
3. Convocatoria y celebración de la consulta municipal o, caso de denegación gubernamental, recurso ante el TS y/o elevación directa de la petición por parte de la corporación al Gobierno y a las mesas de las Cortes Generales.
4. Presentación de una petición formal, con el respaldo de la mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento y/o con el resultado positivo de la consulta municipal, si la hubiera, ante la Mesa del Congreso de los Diputados, la Mesa del Senado y el Gobierno de la Nación, en la que se traslada la voluntad linense de constituirse en Ciudad Autónoma de acuerdo con el artículo 144 a) de la Constitución.
5. Aprobación por parte de las Cortes Generales de una Ley Orgánica de aplicación del artículo 144 a) de la Constitución española por la que se constituye, por motivos de interés nacional, a La Línea de la Concepción en Ciudad Autónoma, iniciándose el proceso de redacción del Estatuto de Autonomía con la participación, reglada en esa misma Ley Orgánica, del propio Municipio.
6. Aprobación, por parte de las Cortes Generales, de la Ley Orgánica por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Línea de la Concepción. Conversión del municipio en Ciudad Autónoma con la

adquisición de las competencias que, en el marco de la Constitución española, se determinen en su nuevo Estatuto.

-----

Es cuanto tengo el honor de informar, salvo mejor opinión fundada en Derecho.

En Madrid, a 3 de julio de 2019.



Fdo.: Antonio de Cabo de la Vega