

# El Reglamento de la Asamblea de Ceuta

Sumario: I. CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA.—II. NATURALEZA JURÍDICA.—III. ASAMBLEA DE CEUTA.—3.1. Reglamento de la Asamblea.

## I. CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

El acceso a la autonomía de Ceuta destaca por el retraso con el que se produjo en relación con las Comunidades Autónomas, para las que el denominado “mapa autonómico” se cerró en 1983. Sin duda esta demora ha venido determinada por las negociaciones entre las fuerzas políticas con la finalidad de llegar a acuerdos sólidos que favoreciesen la estabilidad y la legitimidad de la autonomía en dicho territorio, sin obviar la necesidad de preservar buenas relaciones diplomáticas con Marruecos, que nunca ha dejado de reclamar tanto Ceuta como Melilla.

Los primeros antecedentes de las dificultades para consensuar el modelo autonómico más idóneo para Ceuta lo encontramos en los Acuerdos autonómicos de 1981<sup>1</sup> suscritos por el Gobierno y el PSOE, en los que se concreta para Ceuta y Melilla: “que se constituyan en Comunidad Autónoma, según lo previsto en la disposición transitoria quinta de la Constitución, o que permanezcan como Corporación local, con régimen especial de Carta”.

En efecto, la disposición transitoria quinta de la Constitución dispone: “*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*”.

En aplicación de lo dispuesto en esta disposición y de conformidad con las previsiones del Acuerdo suscrito entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, el 28 de septiembre de 1981, el Ayuntamiento de Ceuta aprobó por mayoría absoluta la constitución de Ceuta en Comunidad Autónoma, proceso que se paralizaría a partir de las elecciones de 1982, a pesar de que el PSOE incluía en su programa de gobierno la

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, Madrid. Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Publicaciones, 1981, p. 18.

elaboración de los Estatutos de Ceuta y Melilla, promesa que se mantuvo a lo largo de todos los debates sobre el Estado de la Nación.

El 26 de febrero de 1986 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales<sup>2</sup> un Proyecto de Estatuto de la Ciudad de Ceuta. El proyecto no tenía carácter de ley orgánica, ni suponía el reconocimiento de Ceuta como Comunidad Autónoma, sino que más bien se atribuía la mayor autonomía posible para una entidad local, primando la condición de municipio de Ceuta sobre la de posible Comunidad Autónoma confiriéndole, eso sí, nuevas competencias organizativas, administrativas y reglamentarias. Esta iniciativa recibió varias enmiendas a la totalidad que exigieron su retirada por parte del Gobierno.

También en el año 1986 Coalición Popular presentó una proposición de Ley Orgánica por la que se autorizaba la constitución de las Comunidades de Ceuta y Melilla y se encargaba la redacción de los Estatutos a una Asamblea de cada ciudad, pero esta iniciativa tampoco prosperó<sup>3</sup>.

Al inicio de los años 90 se presentaron en el Senado diferentes propuestas de Ley orgánica de Estatuto de Autonomía para Ceuta y Melilla que fueron rechazadas, a pesar de que ambas ciudades evidenciaron su voluntad de que prosperasen, como pusieron de manifiesto mediante diversas plataformas reivindicativas de una autonomía plena.

En 1992 se producen los segundos Acuerdos autonómicos, contexto que favoreció alcanzar un pacto relativo a la posición de Ceuta y Melilla en la organización territorial autonómica.

Así, el 2 de septiembre 1994, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Ceuta, que presentó en el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1994, siendo calificado y admitido a trámite por le Mesa del Congreso, que lo remitió a efectos de la elaboración del preceptivo dictamen a la Comisión Constitucional publicándose el Proyecto el 14 de noviembre<sup>4</sup>.

El texto fue objeto de diversas enmiendas a la totalidad, algunas de las cuales –de texto alternativo– preveían la constitución de la Ciudad de Ceuta como Comunidad Autónoma en aplicación de las previsiones de la Disposición transitoria quinta y del artículo 144 de la Constitución, sin embargo, no superaron el trámite parlamentario.

Varias de las enmiendas al articulado fueron objeto de negociación y se aceptó incluir la mención expresa del artículo 144. b) de la Constitución en el Preámbulo, y las expresiones “Nación” y “dentro de su indisoluble unidad” en el artículo 1, así como reconocer a la ciudad de Ceuta la potestad de iniciativa legislativa y que el presidente de Ceuta fuese nombrado por el rey.

El proyecto fue aprobado por el Pleno del Congreso el 27 de diciembre de 1994 por trescientos ocho votos a favor, ninguno en contra y diecinueve abstenciones<sup>5</sup>.

En la tramitación en el Senado no se presentó ninguna enmienda, conservando el mismo texto que había sido remitido por el Congreso, que se asumió en el dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el Pleno del Senado en sesión de 22 de febrero de 1995 aprobó el texto con una votación cuyo resultado fue de doscientos veintidós votos a favor; dos en contra, y cuatro abstenciones<sup>6</sup>.

Con ello, se aprobó la Ley Orgánica 1/ 1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, otorgando a esta la condición de Ciudad Autónoma, lo que constituye una nueva entidad en la estructura organizativa del Estado que ÁLVAREZ VÉLEZ<sup>7</sup>

<sup>2</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 191-I, pp. 3947-3954.

<sup>3</sup> *Diarios de Sesiones del Senado*, n.º 6, pp. 105-112 y n.º 7, pp. 114-118.

<sup>4</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 88-1.

<sup>5</sup> BOCG, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente*, n.º 119, p. 6410.

<sup>6</sup> *Diario de Sesiones*, n.º 67, p. 3457.

<sup>7</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. en <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=80>

describe como “una especie de tercer género entre las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales”.

La aprobación del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta, por tanto, trae causa de la previsión del artículo 144.b) de la Constitución: “*Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial*”.

Las Cortes Generales acordaron un Estatuto para Ceuta que expresamente le confiere un régimen de autogobierno, pero no de autonomía en la medida en que no configura esta ciudad como Comunidad Autónoma.

A resultas de ello cabe subrayar que la ciudad de Ceuta no disfruta de autonomía política en los mismos términos que las Comunidades Autónomas y, en lo que al presente trabajo atañe, es preciso constatar que la Asamblea de Ceuta no es un Parlamento y, por lo tanto, el Reglamento que ordena sus trabajos no puede tener la consideración de Reglamento parlamentario.

En efecto, no podemos sino aseverar que la ausencia de potestad legislativa propia determina inexorablemente la falta de autogobierno político, sin que, por otro lado sea esta la única peculiaridad, como iremos viendo seguidamente.

El artículo 1 establece la denominación del ente autónomo, con una referencia a la indisoluble unidad de la Nación española, que refuerza la españolidad de unas ciudades, en las que siempre despertó un comprensible recelo una reclamación territorial por parte de Marruecos.

El artículo 2 dispone la coincidencia del territorio con el del municipio.

En cuanto a la organización institucional el artículo 6 del Estatuto de Autonomía se ciñe a la de las Comunidades Autónomas: La Asamblea, el presidente y el Consejo de Gobierno. Unos órganos a los que, en consonancia con las especiales características de las ciudades, se les confiere un doble carácter, municipal y autonómico, debiendo subrayar que la Asamblea no tiene potestad legislativa, no es una Asamblea legislativa.

La Asamblea es el órgano representativo y se compone de 25 miembros, elegidos en las ciudades siguiendo el régimen electoral previsto para la celebración de las elecciones locales. La Ciudad Autónoma carece de legislación electoral propia.

Los diputados reúnen también la condición de concejales. Este doble carácter genera una primera controversia, al menos en términos teóricos, como expone REQUEJO RODRÍGUEZ<sup>8</sup>, quien plantea si el artículo 67.1 de la Constitución “resulta aplicable a los componentes de tales órganos, en tanto sólo prohíbe acumular el Acta de una Asamblea de una Comunidad Autónoma con la de Diputado del Congreso, sin que en ningún momento haga incompatible esta última condición con la de integrante de una corporación local”.

En cuanto al marco competencial, se asumen las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales y, además, el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta contempla también competencias propias de naturaleza autonómica. Además de la potestad de decidir la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, se asumen las facultades de administración, inspección y sanción y la potestad reglamentaria (art. 21.1) sobre un listado de materias de las previstas en el artículo 148.1 de la Constitución que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos y en las que no hay reserva estatal para la legislación. También se han incluido según el artículo 22 del Estatuto un listado de materias sobre las que el artículo 148.2 de la Constitución preveía que no podrían ser asumidas por las Comunidades hasta pasados cinco años y mediante una reforma estatutaria: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés para la ciudad, carreteras, caminos y transportes; puertos y aeropuertos deportivos; agri-

<sup>8</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, P., en <https://www.unioviado.es/constitucional/miemb/requejo/melilla.html>

cultura y ganadería; montes y aprovechamientos forestales e hidráulicos; caza; acuismo y marisqueo; ferias interiores; fomento del desarrollo económico, la cultura, el turismo y el deporte; artesanía; museos, archivos, bibliotecas y conservatorios; patrimonio cultural e histórico; asistencia social; sanidad e higiene; casinos, juegos y apuestas; cajas de ahorro; estadísticas; vigilancia y protección de sus edificios.

También se enumeran las materias respecto de las que únicamente se reconocen competencias de ejecución: medio ambiente, comercio interior, defensa de los consumidores, industria, protección civil, publicidad y espectáculos, instalaciones de energía, medios de comunicación y propiedad intelectual.

Por último, se incluyen otras competencias: en materia de enseñanza, la propuesta de peculiaridades docentes a impartir por los centros, posibilidad de elaborar y remitir al Gobierno informes relativos a la gestión de empresas públicas y entidades autónomas dependientes del Estado e implantadas en Ceuta, o a su incidencia en la situación socio-económica de la ciudad y todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos.

Además se admite la posibilidad de futuras transferencias competenciales por parte del Estado.

El Estatuto de Autonomía de Ceuta no ha sido reformado desde su entrada en vigor. No obstante, su artículo 41 prevé la posibilidad de reforma a iniciativa de la propia Asamblea de Ceuta, de acuerdo con la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 13 del Estatuto, o a iniciativa de las Cortes Generales o del Gobierno de la Nación.

La remisión al artículo 13 del Estatuto supone que la Asamblea de Ceuta podrá 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.

## II. NATURALEZA JURÍDICA

Esta es sin duda una cuestión enormemente controvertida. Como hemos apuntado con anterioridad, el Estatuto de Autonomía de la ciudad de Ceuta no contempla que sea una Comunidad Autónoma.

Además, como veremos posteriormente, carece de la autonomía política predicable de las Comunidades Autónomas por cuanto carece de potestad legislativa por lo que su capacidad normativa es solo de desarrollo y ejecución de la legislación estatal.

Sin embargo, como expone REQUEIJO RODRÍGUEZ<sup>9</sup> “Ceuta y Melilla, a pesar de que disponen de dos normas institucionales básicas que reciben el nombre de Estatuto de Autonomía y que se ajustan, como acabamos de ver, a las exigencias del artículo 147.2 CE, ven negada sistemáticamente su naturaleza de Comunidad Autónoma, incluso en los propios Estatutos, donde se elude en todo momento su calificación como tales. Ello responde, a nuestro entender, a una determinada interpretación de los artículos 144.b) CE y de la DT 5ª CE que se contraponen a una interpretación sistemática de la Constitución”.

Según esta autora, “De los términos de los Estatutos y de los antecedentes descritos parece deducirse que la clave de la diferenciación entre estos dos preceptos radica en el ente al que se le atribuye la titularidad de la autonomía. Según esta visión, el artículo 144.b) tiene por objeto permitir que, cuando razones de interés nacional lo aconsejen, unos territorios no integrados en la organización provincial del Estado puedan tener, sin perder su naturaleza local, un Estatuto con el que accederán a una autonomía consistente en un régimen local especial. Por contra, la DT 5.ª CE abriría la posibilidad de que unas

<sup>9</sup> REQUEIJO RODRÍGUEZ, P. en <https://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/requejo/melilla.html>

ciudades, conservando sus especificidades, se transformen en Comunidades Autónomas y puedan disponer como norma de cabecera de un Estatuto de Autonomía, porque así lo quieren los propios interesados y así lo autorizan las Cortes Generales”.

En definitiva, lo que diferencia al artículo 144.b) de la Constitución de la disposición transitoria quinta es la unilateralidad o la bilateralidad de la iniciativa para el comienzo del proceso autonómico. Si con el Estatuto acordado del artículo 144 la decisión, desde la iniciativa hasta la aprobación final, depende únicamente de las Cortes Generales, en la disposición transitoria quinta se prevé que sean los Ayuntamientos quienes ejerzan la iniciativa mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, que requerirá de la posterior autorización de las Cortes mediante una Ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144. En ambos casos el sujeto titular de la autonomía que se pretende es el mismo: una Comunidad Autónoma. En principio no cabría otra alternativa ya que, por un lado, el artículo 137 CE sólo menciona una organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas y, por otro, la norma que en ambos supuestos hará que Ceuta y Melilla accedan a la autonomía es un Estatuto de Autonomía, que conforme al artículo 147.1 CE no es sino la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.

Los Estatutos forman parte del denominado “bloque de constitucionalidad”. Su misión es contribuir a la configuración de la organización territorial descentralizada que contiene la Constitución así como la concreta definición del ámbito competencial de actuación autonómica e indirectamente delimitando las competencias estatales.

Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional: “*La Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado basada en unas entidades anteriormente inexistentes: Las Comunidades Autónomas. Aparecen así unos nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un “status” propio y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias, reservando a sus respectivos Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, la definición y regulación tanto de su propia organización como de las competencias que asuman*” (STC 76/88, FJ 31).

Por otro lado el Estatuto tiene también la función de constituir la Comunidad Autónoma. Así los Estatutos, con su naturaleza de leyes orgánicas estatales, desempeñan respecto de las Comunidades Autónomas un papel similar al que juega la Constitución en el Estado, en virtud de su condición de norma institucional básica que establece su arquitectura institucional, define su ámbito competencial y dispone un concreto sistema de fuentes del derecho autonómico, respecto del que suponen el vértice de la pirámide normativa autonómica, solo superado por la propia Constitución.

De acuerdo con lo expuesto no cabe admitir que la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía actúe como norma institucional básica de un municipio.

En virtud de los razonamientos expresados REQUEJO concluye que “los Estatutos de Ceuta y Melilla sólo pueden ver salvada su constitucionalidad si se interpreta que, a pesar de que intencionadamente se omite la denominación de Comunidad Autónoma para calificar a Ceuta y Melilla, tales normas operan como disposiciones institucionales básicas de dos Comunidades Autónomas que tienen la particularidad de que su ámbito territorial coincide con el de dos municipios. En conclusión, en un mismo territorio conviven dos regímenes, el municipal, de existencia constitucionalmente necesaria, y el autonómico, de existencia constitucionalmente posible. De esta manera, Ceuta y Melilla no son sólo ciudades, ni son sólo Comunidades Autónomas; su naturaleza jurídica es dual. Por ello, se atribuye a sus órganos propios un doble carácter, municipal y autonómico, y sus normas básicas, en tanto Comunidades Autónomas serán sus Estatutos de Autonomía y en tanto municipios la legislación estatal reguladora de la Administración local. Esa naturaleza bifronte no se puede traducir en una fusión de planos a través de un concepto, el de “Ciudades autónomas”, que en ningún caso se acoge en nuestra norma suprema, pues en la Constitución sólo se admiten dos opciones:

1. Que Ceuta y Melilla no se constituyan en Comunidades Autónomas y continúen siendo municipios con las mismas competencias que venían disfrutando o con otras que les pueda conferir una ley ordinaria.

2. Que las Cortes acuerden, de oficio –art. 144 b)– o autoricen, a instancia de los territorios –DT 5.ª–, la constitución de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas, sin que por ello desaparezca la organización municipal actual”.

Y por ello considera inadmisiblemente constitucionalmente la opción elegida de conservar la municipalidad y atribuir, a través de un Estatuto de Autonomía, de un régimen local especial.

Sin embargo, pese a todo lo indicado, los Estatutos de Ceuta y Melilla no son las normas institucionales básicas de dos Comunidades Autónomas.

Los argumentos expuestos nos parecen bien fundamentados y son asumibles para entender que las Ciudades Autónomas no son solo un municipio, sin embargo, entendemos que la diferencia esencial entre las Ciudades Autónomas y las Comunidades Autónomas radica en la ausencia de potestad legislativa de las primeras.

Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en SSTC 4/81 y 25/81: *“Las Comunidades Autónomas (...) gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico (...)”*.

Y si bien es cierto que el artículo 147 de la constitución no preceptúa de forma obligatoria la existencia de una Asamblea Legislativa dentro de la organización institucional autonómica, no es menos cierto que para el momento de aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades Autónomas el “mapa autonómico” estaba cerrado con Comunidades Autónomas que tenían, todas ellas, una Asamblea Legislativa, por lo que entendemos que la referencia del artículo 147 al Estatuto de Autonomía como norma institucional básica “de las Comunidades Autónomas” puede interpretarse de forma no excluyente respecto de otras entidades, lo que salvaría la constitucionalidad que es cuestionada por REQUEJO.

En todo caso, es preciso subrayar que Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto de la naturaleza jurídica de la ciudad de Ceuta.

En el año 2000 la Asamblea de Ceuta acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social por el que se modificaba la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración. El artículo objeto de impugnación atribuía al Ministerio de Fomento la facultad de aprobar con carácter definitivo los Planes Generales de Ordenación Urbana de Ceuta y Melilla y sus modificaciones y sometía a informe preceptivo y vinculante de dicho Ministerio, la aprobación definitiva de los planes parciales. La Asamblea entendía que con ello que se limitaban las competencias atribuidas en su Estatuto sobre urbanismo. El Tribunal Constitucional en el Auto 202/2000, de 25 de julio, inadmitió el recurso al apreciar la falta de legitimación de la Asamblea dado que la ciudad de Ceuta no constituye una Comunidad Autónoma.

A mayor abundamiento y de forma simultánea al anterior procedimiento, la Asamblea había acordado plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada. El Tribunal dictó la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, en la que reiteraba que la ciudad no es una Comunidad Autónoma sino una entidad local, si bien su autonomía es distinta de la de los municipios que se rigen por la legislación general. En consecuencia, reconoce que la ciudad está legitimada para plantear conflicto en defensa de la autonomía local, al tratarse de un régimen especial de autonomía local, basado en el procedimiento previsto en el artículo 144.b) de la Constitución, extremo igualmente aplicable a Melilla. En cuanto al fondo del asunto –las controvertidas competencias en materia de urbanismo– el Tribunal des-

estima el conflicto señalando que el legislador estatal ha respetado la autonomía local constitucionalmente garantizada.

### III. ASAMBLEA DE CEUTA

#### 3.1. Reglamento de la Asamblea<sup>10</sup>

La Asamblea como hemos expresado *supra* está formada por veinticinco diputados elegidos conforme al sistema electoral previsto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) para la celebración de elecciones municipales.

El Estatuto dispone en su artículo 9 que la Asamblea aprobará el Reglamento de la Asamblea de Ceuta por mayoría absoluta. Ello tuvo lugar en enero de 1996 y se aprobó un nuevo Reglamento en junio de 2001, el cual fue modificado el 21 de diciembre de 2004 y posteriormente el 1 de enero de 2005 en vigor hasta el actual aprobado el 28 de octubre de 2015.

Según el Preámbulo de la modificación de 2005, el motivo de la misma era incidir en el “aspecto autonomista” que debe presidir la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, elaborando un complejo sistema de pesos y contrapesos que equilibren la agilidad de la acción política por una parte, y la participación de todos los grupos políticos –no parlamentarios– y el control del gobierno por otra. Por su parte, el Reglamento vigente, de 2015, en su Preámbulo expone que la finalidad principal de la reforma se centra en compatibilizar la agilidad y normalización del desarrollo de las sesiones plenarias, con el necesario control a la acción de gobierno por parte de los grupos políticos con representación, y para ello se considera necesario modificar sustancialmente el régimen de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno. Además, se introducen otras reformas en favor de la participación efectiva de todos los grupos políticos, el control de la acción de gobierno, la transparencia y la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno reforzando, de nuevo, el “aspecto autonomista” que debe presidir la Asamblea.

Los diputados tienen además la condición de concejales. La condición de miembro de la Asamblea se configura como un cargo público representativo, en virtud del derecho de representación política contemplado en el artículo 23 de la Constitución y por los preceptos correspondientes de la LOREG en cuanto al acceso, permanencia y cese, disposiciones que son reproducidas en el Reglamento de la Asamblea.

En el Reglamento de 2005 se explicita que es de aplicación la Ley de Bases del Régimen Local en lo relativo al régimen de incompatibilidades, inelegibilidades, derechos laborales, financieros, etc., esta remisión desaparece en el Reglamento actual de 2015, cuyo artículo 17 regula las causas de incompatibilidad así como el procedimiento de declaración de la misma, que corresponde decidir al Pleno a propuesta del presidente.

Otro aspecto en el que la condición de diputado de la Asamblea de Ceuta no conlleva iguales características que las que afectan a otros parlamentarios autonómicos radica en que el Estatuto de Autonomía no reconoce a los diputados las clásicas prerrogativas parlamentarias, aunque sí se mencionan en el Reglamento en su artículo 5.3, atribuyéndolas a los diputados desde el momento de su proclamación como electos, pero sin detallar cuáles son esas prerrogativas ni su contenido ni alcance.

La Asamblea está dirigida por una Mesa compuesta por el presidente de la Ciudad Autónoma, que la presidirá, y dos vicepresidentes elegidos por la propia Asamblea de entre sus miembros. El secretario será el del Pleno con posibilidad de delegación en un funcionario del grupo A de la propia Ciudad Autónoma.

---

<sup>10</sup> Este apartado es tributario de la Sinopsis del Estatuto de Ceuta elaborada por ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=80><http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=80>

El presidente es elegido por la Asamblea por mayoría absoluta y nombrado por el rey, aunque el Estatuto y el Reglamento prevén la posibilidad, en caso de que no se obtenga dicha mayoría, del nombramiento como presidente del cabeza de la lista que hubiera obtenido mayor número de votos en las elecciones. Otro elemento diferencial que no tiene acogida en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos.

Por otra parte, el Reglamento prevé la organización de diputados en grupos políticos, pudiendo constituirse como tales los partidos políticos, agrupaciones, coaliciones, federaciones o con cualquier otra forma asociativa con la que efectivamente hayan concurrido a las correspondientes elecciones en una única lista.

Cada grupo se constituirá con todos los diputados que hubieran concurrido en una misma lista, quedando como diputados no adscritos los diputados que no se integren en el grupo correspondiente a su lista o los que lo abandonen durante la legislatura.

Como novedad, el artículo 21.2 del Reglamento introduce la posibilidad de extinción un grupo político acordada por la Mesa de la Asamblea, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, por grave y negligente incumplimiento de las obligaciones establecidas en este reglamento. Se entenderá en todo caso grave y negligente incumplimiento el incurrir en las conductas previstas en el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

También es relevante, en cuanto a subvención de grupos parlamentarios, el artículo 23.4, que niega el derecho a la misma a los grupos políticos que incluyan o mantengan a personas condenadas por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo o delitos graves contra las Instituciones del Estado, en los términos previstos en la legislación penal, salvo que aquéllas hubieran rechazado públicamente los fines y medios utilizados. Por su parte, el apartado 3 del mismo precepto niega una subvención equivalente a la de los grupos para los diputados no adscritos.

En cuanto a la organización de la Asamblea, se prevé, además del Pleno y de la Mesa, la existencia de la Junta de portavoces y de las Comisiones que decidan crearse para dictaminar asuntos concretos o para la preparación de los acuerdos del Pleno. Se prevé la posibilidad de crear Comisiones de Investigación y de Estudio.

La Junta de portavoces está compuesta por los portavoces de todos los grupos políticos y ostenta la función de órgano consultivo del presidente de la Asamblea, en todas aquellas materias que afecten al desarrollo de las sesiones plenarias, adopción de medidas disciplinarias contra uno o varios diputados y en las relativas a la representación protocolaria de la Corporación. Sus decisiones se adoptan por voto ponderado.

Por su parte, la Asamblea como tal carece de facultad legislativa y sólo tiene potestad normativa lo que supone la posibilidad de elaborar reglamentos en los términos que establezca la legislación general del Estado.

Además le corresponden entre otras las siguientes funciones de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía: ejercer la iniciativa legislativa, para lo cual podrá 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; impulsar y controlar la acción del Consejo de Gobierno; aprobar los presupuestos; la potestad reglamentaria; el control de la acción del gobierno y plantear ante el Tribunal Constitucional conflictos en defensa de la competencia de la Ciudad Autónoma y personarse en los recursos de amparo.

Por último, en virtud de su naturaleza bifronte, la Asamblea de Ceuta ejercerá, las restantes atribuciones que, de acuerdo con la LRBRL, corresponden al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales.

El Reglamento dispone con carácter general la publicidad de las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias, la adopción de los acuerdos por mayoría simple, sin perjuicio de la exigencia de mayorías cualificadas para casos concretos.



El presidente de la Asamblea lo es también del Consejo de Gobierno y también ostenta la condición de alcalde. En lo relativo a la relación fiduciaria entre presidente y Asamblea los artículos 85 y 87 del Reglamento prevén, respectivamente, la regulación de la cuestión de confianza y de la moción de censura.

La disposición adicional primera establece que *“Será de aplicación supletoria el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, con el limitado alcance de integrar lagunas no subsanables por acuerdo de interpretación de la Mesa de la Asamblea”*.

Ello determina que, ante ausencia de regulación expresa, al presidente, en su condición de alcalde, le corresponden las competencias establecidas en el artículo 21 de la LRBRL; en el artículo 24 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; y en el artículo 41 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

El resto de funciones del presidente en lo relativo al funcionamiento de la Asamblea se encuentran dispersas por todo el texto reglamentario, sin perjuicio de ello podemos destacar que se trata de las siguientes: representar a la Asamblea en las relaciones institucionales y presidir los actos públicos; convocar y presidir la Mesa de la Asamblea, el Pleno de la Asamblea, la Junta de portavoces, las Comisiones y decidir los empates con voto de calidad; velar por la marcha eficaz de los trabajos de la Asamblea, pudiendo estimular la actividad de cualquiera de sus órganos; fijar el orden del día del Pleno de la Asamblea, de acuerdo con la Mesa y asistido por el Secretario; dirigir y coordinar la acción de la Mesa Rectora; adoptar o, en su caso, proponer al Pleno de la Asamblea la adopción de cuantas medidas disciplinarias o de otro carácter sean precisas para garantizar la estricta aplicación del Reglamento de la Asamblea; dirigir con autoridad e independencia los debates del Pleno de la Asamblea, siendo ejecutorias las decisiones tomadas dentro de la sesión; e interpretar el Reglamento de la Asamblea y del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno, encargado de funciones ejecutivas y administrativas y de la dirección política de las ciudades, está integrado por el Presidente y unos Consejeros.

Corresponde a la Asamblea, como hemos indicado, la exigencia responsabilidades políticas mediante la mayor iniciativa de control como es la moción de censura impulsada a instancias de la Asamblea, se configura de modo constructivo, con presentación de candidato alternativo, requiriéndose para que prospere mayoría absoluta.

También se contempla la cuestión de confianza, solicitada a instancias del presidente, se entenderá otorgada si se obtiene mayoría simple; en caso contrario el presidente presentará su dimisión, el Consejo de Gobierno cesará y se convocará otra sesión para elegir nuevo presidente.