|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 202/2000 |
| Fecha | de 25 de julio de 2000 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 1845-2000 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.845/2000 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda no admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de la Ciudad de Ceuta contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y  del Orden Social. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 30 de marzo de 2000 tuvo entrada en el Registro general de este Tribunal escrito de don Argimiro Vázquez Guillen, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Ciudad Autónoma de Ceuta, por el que la Asamblea de dicha Ciudad interponía, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 31 y ss. LOTC, recurso de inconstitucionalidad contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Según la representación del órgano recurrente, la disposición impugnada vulnera el art. 134 CE, así como los arts. 147.2 d) y 148.1.3 CE, y 21.1.1 y 21.2 y la Disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Ceuta. El escrito del recurso hace igualmente una mención a la vulneración de la autonomía local (art. 140 CE), si bien en relación con dicho motivo de inconstitucionalidad el escrito se remite a un posterior planteamiento del mismo a través de la vía prevista en el capítulo III del título IV LOTC, añadido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

2. Mediante providencia de 3 de mayo de 2000, la Sección Segunda acordó tener por interpuesto el mencionado recurso de inconstitucionalidad y oír al recurrente, así como al Abogado del Estado, a los Letrados de las Cortes Generales en el Senado y en el Congreso de los Diputados y al Ministerio Fiscal, a este último en defensa de la legalidad, a fin de que, en el plazo de diez días, expusieren lo que considerasen conveniente acerca de la inadmisibilidad del presente recurso por la posible falta de legitimación activa del órgano recurrente para promover recurso de inconstitucionalidad.

3. El 19 de mayo de 2000 formuló sus alegaciones el Abogado del Estado. Tras recordar los criterios esenciales de la doctrina de este Tribunal sobre la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, que hace una interpretación muy restrictiva de la misma, el Abogado del Estado examina la concreta legitimación de la Ciudad de Ceuta para promover el presente recurso.

Así, destaca que Ceuta accedió a su autogobierno, tal como se dice en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/1995, que aprueba su Estatuto de Autonomía, "de acuerdo con lo previsto en el art. 144 b) de la Constitución". Es decir, en virtud de la iniciativa de las Cortes Generales mediante esa Ley Orgánica para completar la organización territorial del Estado; sin ejercitarse, pues, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones a que se refiere el art. 2 CE. En este sentido, se destaca que el Estatuto de Autonomía de Ceuta no hace en ningún momento referencia al régimen de distribución de competencias establecido en los arts. 148 y 149 CE, dándose por otro lado a la Administración territorial la denominación de "Ciudad" (arts. 2 y 3 del Estatuto de Autonomía de Ceuta).

Por lo que a la caracterización de la naturaleza jurídico-política de la Administración de la Ciudad de Ceuta se refiere, el Abogado del Estado indica que, desde el punto de vista territorial, dicha Ciudad no tiene estructura provincial, que es la prevista con carácter general para dar cumplimiento a la organización territorial del Estado prevista en la CE. Por lo demás, los miembros del órgano representativo de la Ciudad -la Asamblea- se eligen siguiendo lo establecido en la legislación estatal reguladora de las elecciones locales (art. 7 del Estatuto de Autonomía de Ceuta), ostentando dicho órgano las atribuciones que, de acuerdo con la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponden a los Ayuntamientos. En consecuencia, la Asamblea carece de competencia legislativa, ya que sólo tiene derecho de iniciativa a este respecto en los términos establecidos en el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Ceuta. Por el contrario, sí tiene reconocido el ejercicio de la potestad reglamentaria, pero "en los términos que establezca la legislación general del Estado" (art. 21.2 del Estatuto de Autonomía de Ceuta), de modo que el Estado podría incidir mediante Ley en cualquier materia anteriormente regulada por Reglamento, caso de lo previsto en la Disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y Valoraciones, por buscar un ejemplo atinente al sector material a que se refiere él recurso. Así pues, las competencias normativas en este sector están sujetas a las condiciones establecidas por las Leyes, condiciones que en este caso se han establecido en los dos párrafos que añade al anterior precepto el recurrido art. 68 de la Ley 55/1999.

Tras incidir también en otros aspectos de la regulación estatutaria de la Ciudad de Ceuta -tales como los contemplados en los arts. 28, 30, 34 y 41, o en la Disposición adicional primera-, recuerda el Abogado del Estado que las particularidades que todos ellos ponen de manifiesto han llevado a descartar a algunos sectores de la doctrina científica que Ceuta, al igual que Melilla, tenga la consideración de Comunidad Autónoma. Y ésta es la misma conclusión que cabe extraer, a su juicio, de lo dicho por este Tribunal en su ATC 320/1995, el cual negó legitimación al Ayuntamiento de Ceuta para interponer recurso de inconstitucionalidad cuando se encontraba pendiente la constitución de los órganos de autogobierno previstos en el Estatuto, pero que contiene afirmaciones aplicables al caso que nos ocupa.

En virtud de lo expuesto, concluye el Abogado del Estado que la Ciudad de Ceuta no participa de la naturaleza jurídico-política de las Administraciones cuyos órganos ejecutivos y Asambleas están expresamente legitimados en la CE y en la LOTC para interponer el recurso de inconstitucionalidad. En cualquier caso, destaca también la imposibilidad de que se cause indefensión en el presente caso a la Ciudad de Ceuta con esa falta de legitimación, pues la misma no sólo puede iniciar las acciones oportunas ante las jurisdicciones competentes (recurso contencioso-administrativo y, en su caso, recurso de amparo), sino también instar el conflicto en defensa de la autonomía local, regulado en la LOTC por la Ley Orgánica 7/1999, que se adecúa mucho mejor a su caracterización jurídico-política. Por todo ello, el Abogado del Estado interesa de este Tribunal que en su día dicte resolución acordando la inadmisión del presente recurso por falta de legitimación del recurrente.

4. El 19 de mayo de 2000 tuvo entrada en el Registro general de este Tribunal escrito del Letrado de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Senado, en el que se indica la inexistencia de trámite de admisión en el supuesto de los recursos de inconstitucionalidad, aunque se haya admitido en la práctica procesal, y, en consecuencia, la inexistencia también de un trámite de audiencia previa a las Cámaras sobre la específica cuestión de una posible falta de legitimación activa del recurrente. Por ello, el Letrado de las Cortes se remite al momento previsto en el art. 34 LOTC, que es en el que las Cámaras, como órganos constitucionales, pueden personarse en los autos y formular las alegaciones que estimen convenientes. Por su parte, el 22 de mayo tuvo asimismo entrada escrito de la Presidencia del Congreso de los Diputados por el que se comunicaba que dicha Cámara no formularía alegaciones en relación con la cuestión suscitada, conforme al Acuerdo de la Mesa adoptado al efecto.

5. El 24 de mayo de 2000 fueron presentadas en el Registro del Tribunal, procedentes del Juzgado de guardia, las alegaciones de la representación procesal del órgano recurrente.

El escrito se inicia con la afirmación de que la Ciudad Autónoma de Ceuta es una Comunidad Autónoma, constituida al amparo de lo dispuesto en los arts. 2 y 144 CE. Aunque el procedimiento normal de acceso a la autonomía con la iniciativa de las Corporaciones Locales interesadas es el previsto en el art. 143 CE, la Constitución también contempla el caso de determinados territorios (Disposiciones transitorias primera y quinta) y supuestos excepcionales en los que la iniciativa o decisión corresponde a las Cortes Generales por razón de interés general.

El caso de la Ciudad de Ceuta está expresamente recogido en la Disposición transitoria quinta, que prevé una vía especial para la constitución de su territorio en Comunidad Autónoma. Por otra parte, no puede ponerse en duda que las Comunidades creadas en los términos del art. 144 CE son verdaderas Comunidades Autónomas, como resulta de los hechos y la doctrina de este Tribunal. Así, dejando aparte el supuesto del art. 144 b) (pensado quizás para el hipotético caso de la integración de Gibraltar), las Cortes Generales utilizaron la posibilidad prevista en el apartado a) de dicho artículo para la constitución de la provincia de Madrid en Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio), así como la contemplada en su apartado c) para sustituir la iniciativa autonómica en las provincias de Almería y Segovia (Leyes Orgánicas 13/1980, de 16 de diciembre, y 5/1983, de 1 de marzo, respectivamente). En el mismo sentido, las SSTC 89/1984 y 100/1984 han reconocido -a propósito de la revocación por la Diputación de León de su acuerdo anterior de iniciativa autonómica o la incorporación de la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León- que el art. 144 CE permite a las Cortes Generales -con determinados límites, como los previstos en las Disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta- constituir verdaderas Comunidades Autónomas, correspondiendo a aquéllas apreciar, mediante Ley Orgánica, la concurrencia de "razones de interés general" justificativas de la decisión. De ambas Sentencias resulta, a juicio de la representación del órgano recurrente, una doctrina de este Tribunal sobre el art. 144 CE -y no sólo sobre el supuesto de su apartado c)- que puede resumirse así: 1) El art. 144 establece un medio de acceso a la autonomía distinto del normal del art. 143, pero cualitativamente igual; las Cortes Generales, por motivos de interés general, pueden autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma en los supuestos específicos contemplados en dicho precepto; 2) tratándose de Melilla y de Ceuta, las Cortes no pueden suplir la iniciativa de las Corporaciones, porque la propia Constitución exige el acuerdo de éstas; 3) se necesita Ley Orgánica, basada en el referido art. 144, en la que se refleje la voluntad de las Cortes Generales.

Pues bien, a la vista de esas condiciones, resulta claro -según prosigue el escrito- que Ceuta es una verdadera Comunidad Autónoma. En efecto, a pesar de las discusiones iniciales sobre la vía a seguir para el autogobierno de Ceuta y de Melilla (constitución como tal Comunidad Autónoma o permanencia como corporación local con régimen especial de carta) en la actualidad no puede ponerse en duda que su régimen autonómico se ha aprobado de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria quinta y el art. 144 CE. Así, el Pleno del Ayuntamiento de Ceuta adoptó por mayoría absoluta el acuerdo de iniciativa autonómica el 28 de septiembre de 1981, Acuerdo ratificado posteriormente en 1985 y 1995. Por otra parte, la tramitación parlamentaria del Estatuto, calificado expresamente "de Autonomía", y el preámbulo de la Ley Orgánica 1/1995, que aprueba el mismo, ponen de manifiesto la existencia de iniciativa autonómica de Ceuta al amparo específico del art. 144 b) CE.

Las razones que se han podido esgrimir para alegar que Ceuta no es una verdadera Comunidad Autónoma en términos constitucionales son, según la representación del órgano recurrente, claramente irrelevantes. Así, el hecho de que no se haya utilizado el término de "Comunidad Autónoma" obedece a que su ámbito territorial comprende un único municipio, de ahí que se haya preferido el de "Ciudad", sin que la denominación utilizada pueda cambiar su naturaleza jurídica sustancial. Tampoco resulta relevante que las competencias de la Ciudad de Ceuta sean distintas o menores a las de otras Comunidades Autónomas, dado que en nuestro ordenamiento constitucional no se fijan unas competencias mínimas para éstas y otras para el Estado, sino que las Comunidades Autónomas no tienen más competencias que las que asuman conforme a su Estatuto dentro de las que permite la CE, correspondiendo las demás al Estado [arts. 147.2 d), 148 y 149 CE]. Igualmente, carece de relevancia el hecho de que entre las competencias de la Asamblea o del Consejo de Gobierno no aparezca de forma expresa la de interponer el recurso de inconstitucionalidad, pues tal competencia se recoge directamente en el art. 162.1 a) CE, sin que sea necesaria ninguna mención expresa en los Estatutos; de hecho, en algunos de ellos la misma se afirma por remisión a la CE y a la LOTC [por todos, arts. 9.1 k) y 21 del Estatuto de Autonomía para Cantabria]. La última objeción que suele plantearse, la de que Ceuta mantiene su condición de entidad local con instituciones propias de un municipio, también es irrelevante, ya que ese mismo fenómeno se ha producido con todas las Comunidades Autónomas de ámbito uniprovincial, que han asumido las competencias de las anteriores Diputaciones Provinciales, aunque no las municipales, conservadas por cada uno de los municipios que las integran en virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 140 CE). Por lo demás, que una simple ciudad tenga rango de autonomía no es un fenómeno extraño en Europa, como ponen de manifiesto los casos de las ciudades de Hamburgo y de Bremen, que son Lánder de la República Federal de Alemania, apareciendo recogidas como tales en el preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn.

A continuación, el escrito de alegaciones pone de manifiesto que la Ciudad de Ceuta tiene un interés evidente en la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. Pues si bien es cierto que la doctrina de este Tribunal, siguiendo lo establecido en el art. 32.2 LOTC, restringe la legitimación de las Comunidades Autónomas al recurso de inconstitucionalidad contra aquellas Leyes que puedan afectar al propio ámbito de autonomía, no lo es menos que ésa es la razón y el objeto específico del presente recurso, ya que el artículo de la Ley estatal recurrido priva a la Ciudad de Ceuta de una competencia asumida por su Estatuto de Autonomía, la de aprobación de los Planes de Urbanismo, vulnerando con ello el orden constitucional de distribución de competencias.

Por lo expuesto, concluye el escrito afirmando que tanto el Consejo de Gobierno como la Asamblea de la Ciudad de Ceuta están plenamente legitimados para la interposición del recurso inconstitucionalidad. En consecuencia, se solicita de este Tribunal su admisión a trámite, continuando el procedimiento hasta la Sentencia definitiva.

6. El 29 de mayo de 2000 presentó el Ministerio Fiscal su escrito de alegaciones. Ciñendo el mismo a la posible falta de legitimación activa del recurrente puesta de manifiesto por providencia de este Tribunal; comienza el Fiscal indicando que lo resuelto en el ATC 320/1995, de 4 de diciembre, no sirve para resolver la cuestión planteada, salvo en sus consideraciones generales. En aquel caso se negó legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad al Ayuntamiento de Ceuta partiendo del criterio general de que dicha legitimación, prevista en el art. 162.1 a) CE y 32 LOTC, constituye una enumeración cerrada. Por el contrario, en el que ahora nos ocupa, antes de resolver si los órganos de la Ciudad Autónoma de Ceuta -Consejo de Gobierno y Asamblea, que es la que en este caso ha tomado la decisión de recurrir- se encuentran legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, será necesario determinar la exacta calificación de aquélla, es decir, si se trata de municipio -con un estatuto ciertamente especial- o de un organismo territorial que debe calificarse, aun con todas sus peculiaridades, como una auténtica Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva formal, observa el Fiscal que el art. 144 b) CE se encuentra en el capítulo III del título VIII, dedicado a las "Comunidades Autónomas", y no en el capítulo II, referido a la "Administración local". Esta perspectiva impide el establecimiento de un tercer género, pero cabe observar que la CE utiliza el término "Comunidad Autónoma" [arts. 143 y 144 a)] en relación con el art. 2 (que alude a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española). Por tanto, de aquellas dos normas -especialmente de la regulación de la iniciativa del proceso autonómico establecida en el art. 143.2- se desprende que la constitución de una Comunidad Autónoma en sentido estricto ha de incluir, como mínimo, una provincia. Si esto es así, ha de llegarse a la conclusión de que el supuesto específicamente previsto en el art. 144 b) CE prevé la posibilidad de dotar de autonomía a un territorio mediante un Estatuto específico, pero sin que en ningún caso dicho territorio pueda calificarse de "Comunidad Autónoma" en sentido estricto. Tal es el caso de la Ciudad recurrente, que puede ser calificada -y así lo acepta al final de su demanda- de ente municipal -y, por tanto, local- con un Estatuto propio; en definitiva, con una autonomía que, según lo que disponga éste, puede considerarse reforzada respecto de la que, con carácter general, establecen para los entes locales los arts. 137, 140 y 141.2 CE, así como la legislación que desarrolla estas dos últimas normas.

Aunque lo anterior bastaría, según el Fiscal, para negar legitimación activa a la Ciudad Autónoma aquí recurrente para interponer recurso de inconstitucionalidad, el escrito prosigue con una alusión a las diferencias que se aprecian entre las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla y el resto de las Comunidades Autónomas. Así, en primer lugar, desde el punto de vista organizativo, se destaca que el Presidente de la Ciudad lo es tanto del Consejo de Gobierno como de la Asamblea (art. 14), mientras que los vigentes Estatutos de Autonomía separan netamente uno y otro órgano, si bien tal estructura sólo resulta constitucionalmente exigible para aquellas Comunidades Autónomas que hayan accedido a la autonomía por la vía del art. 151 CE (art. 152 CE). Otro tanto ocurre con la ausencia en las Ciudades Autónomas de un Tribunal Superior de Justicia, de modo que sus órganos judiciales quedan integrados en la Comunidad Autónoma andaluza. En segundo lugar, ya desde el punto de vista funcional, la diferencia más importante radica en que las Ciudades Autónomas carecen de competencia legislativa sobre las materias enumeradas en el art. 21 de los respectivos Estatutos -entre las que se encuentra la aquí controvertida de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"-, conforme a lo previsto en el apartado 2 de dicho artículo. Ello ha llevado incluso a este Ministerio Fiscal a negar la posibilidad de acudir directamente ante el Tribunal Constitucional contra actos u omisiones de la Asamblea por la vía del art. 42 LOTC, ya que los mismos están sometidos al control de la jurisdicción contencioso- administrativa, conforme prevé el art. 32 de ambos Estatutos.

En definitiva, entiende el Fiscal que una Ciudad Autónoma no es, en sentido estricto, una "Comunidad Autónoma", sino un ente local dotado de un Estatuto de Autonomía propio. Por consiguiente, de acuerdo con lo establecido en los arts. 163.1 a) CE y 32.2 LOTC aquélla carece de legitimación activa para impugnar, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, una Ley que afecte o pueda afectar a su ámbito de autonomía, debiendo dictarse por este Tribunal Auto inadmitiendo el presente recurso de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque, a diferencia de lo que ocurre con otros procesos constitucionales, la LOTC no ha previsto expresamente para el recurso de inconstitucionalidad un trámite previo de admisión a fin de constatar la efectiva concurrencia de los presupuestos procesales que permiten enjuiciar la viabilidad de la pretensión formulada, "tal silencio ha de ser reconducido a los principios generales del sistema y, por ello, no puede significar, claro es, que nos esté vedado un examen inicial de si concurren o no en este recurso las condiciones de procedibilidad de la acción... Así, hemos dicho ya que su art. 34.1, donde el traslado de la demanda a las demás partes queda supeditado a su previa admisión, presupone la posibilidad de que el Tribunal verifique la concurrencia de los requisitos necesarios para ella y la eventual apertura de un incidente previo (ATC 620/1989)" (AATC 320/1995, de 4 de diciembre, FJ 1, y 26/2000, de 18 de enero, FJ 1, y las resoluciones que en ambos se citan).

En el caso que ahora nos ocupa, la apertura del actual trámite de admisión obedece, tal y como fue puesto de manifiesto a las partes emplazadas, a la posible falta de legitimación del órgano recurrente -la Asamblea de la Ciudad de Ceuta- para interponer recurso de inconstitucionalidad, legitimación que en el escrito del recurso se da por supuesta, al considerarse que "la Ciudad de Ceuta es una Comunidad Autónoma, aunque haya adquirido ese carácter de acuerdo con el art. 144 b) de la Constitución Española". Esta tesis ha sido objeto de desarrollo por la representación procesal de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta en el presente trámite, mientras que el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal -únicos que han formulado alegaciones al respecto- han mantenido la posición contraria, interesando por tanto la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto como consecuencia de la falta de legitimación indicada.

2. La legitimación para iniciar el específico procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (art. 27.1 LOTC) en que consiste el recurso de inconstitucionalidad ha quedado configurada por los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC a través de una enumeración de sujetos que, como hemos afirmado ya, constituye inequívocamente "un numerus clausus taxativo y riguroso", de manera que ni siquiera "la supuesta titularidad de un derecho subjetivo o de un interés propio permite la promoción de este tipo de proceso, pues no existe un correlato necesario entre garantía constitucional de derechos o de cualquier interés propio y legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad, que se atribuye en lista cerrada. La legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados" (AATC 320/1995, FFJJ 2 y 3, y 26/2000, FJ 2). Por lo que en este supuesto concreto interesa, el art. 162.1 a) CE atribuye legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a "los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas". Por su parte, el art. 32.2 LOTC establece que "Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto".

Delimitada así la controversia, su resolución exige que nos pronunciemos sobre si la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Ceuta, configuró el nuevo ente como una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza territorialmente el Estado, conforme a lo establecido en el art. 137 CE.

3. La representación del órgano recurrente considera en su escrito de alegaciones que la Ciudad de Ceuta es una Comunidad Autónoma constituida al amparo de lo dispuesto en los arts. 2 y 144 CE, llegando incluso a afirmar en el mismo (pág. 8) que "no puede ponerse en duda que su régimen autonómico se ha aprobado de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria quinta y en el art. 144 CE". Sin embargo, debemos anticipar ya que esa indistinción o, cuando menos, conexión que pretende establecerse entre ambos preceptos constitucionales debe ser matizada.

En efecto, mientras que la Ley Orgánica prevista en esa Disposición transitoria quinta no es sino el instrumento a través del cual las Cortes Generales "autorizan" la iniciativa de los Ayuntamientos de las Ciudades de Ceuta y de Melilla, tras constatar el "interés nacional" que concurre en la constitución de ambas Ciudades como Comunidades Autónomas, el apartado b) del art. 144 se limita a prever la doble posibilidad de que las Cortes Generales puedan, por idénticos motivos de interés nacional, no solo "autorizar" la iniciativa para convertirse en su caso en Comunidad Autónoma, sino también "acordar", sin la previa iniciativa de los Ayuntamientos, un Estatuto que otorgue un régimen de autonomía distinto del que gozan las Comunidades Autónomas.

A diferencia de lo que ocurre, directamente o por remisión, en los supuestos de las letras a) y c) del art. 144 CE, el apartado b) de dicho artículo no hace referencia alguna, como ya se ha puesto de manifiesto, a que el procedimiento previsto en el mismo deba concluir necesariamente con la creación de una Comunidad Autónoma. A este respecto, su ubicación dentro del capítulo III del título VIII, capítulo que lleva por rúbrica "De las Comunidades Autónomas", no resulta suficiente para desvirtuar la anterior afirmación, pues la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales a partir de la rúbrica del título o capítulo en el que se contienen no ha de considerarse, siempre y en todos los casos, un criterio hermenéutico decisivo más allá de lo que se desprende del propio tenor literal o del sentido de aquéllos. De otro lado, si bien los Estatutos de Autonomía están llamados a ser normalmente, y así ha sucedido de hecho, la "norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" (art. 147.1 CE), ningún impedimento constitucional existe para que también excepcionalmente puedan cumplir otra función específica. Éste es precisamente el supuesto en el que cabría encuadrar al Estatuto de Autonomía de Ceuta, configurado como "la expresión jurídica de la identidad de la Ciudad de Ceuta", según la propia fórmula utilizada en su preámbulo.

4. Pues bien, en el supuesto aquí enjuiciado, tanto la iniciativa legislativa empleada como la tramitación parlamentaria seguida ponen claramente de relieve que la Ley Orgánica 1/1995, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Ceuta, no se elaboró y aprobó siguiendo el procedimiento previsto en la Disposición transitoria quinta, en relación con el inciso del art. 144 b), relativo a la "autorización" de las Cortes Generales, sino con el que se refiere al "acuerdo" adoptado por las mismas previsto en el segundo inciso del citado art. 144 CE.

En efecto, en primer lugar, debe tenerse presente que la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 1/1995 tiene su origen en un proyecto de ley del Gobierno ex art. 87.1 CE. Ciertamente, en momentos anteriores a dicha tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía se adoptaron acuerdos de iniciativa autonómica por parte del Ayuntamiento de la Ciudad, pero esos acuerdos no prosperaron y no guardan relación jurídica formal con la iniciativa gubernamental que inició el procedimiento del que surgió la Ley Orgánica 1/1995.

En segundo lugar, la tramitación parlamentaria de la referida Ley Orgánica pone claramente de manifiesto que la voluntad de las Cortes Generales no fue la de autorizar la constitución de Ceuta como "Comunidad Autónoma". Así lo evidencia el hecho de que durante la misma fueron rechazadas aquellas enmiendas cuya finalidad era precisamente la consideración de Ceuta como "Comunidad Autónoma".

En efecto, la enmienda a la totalidad con texto alternativo (núm. 8) presentada al Proyecto de Ley Orgánica que postulaba la constitución de la Ciudad de Ceuta como Comunidad Autónoma en aplicación de las previsiones de la Disposición transitoria quinta y del art. 144 CE ("BOCG, Congreso de los Diputados", V Legislatura, Serie A, de 16 de diciembre de 1994, núm. 88-5) fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados ("Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", Pleno y Diputación Permanente, año 1994, V Legislatura, núm. 115, Sesión Plenaria núm. 114, de 15 de diciembre de 1994). Y otro tanto ocurrió con aquellas enmiendas al articulado (núms. 1, 2, 3, 4, 26 y 27) presentadas con la misma finalidad ("BOCG, Congreso de los Diputados", V Legislatura, Serie A, de 16 de diciembre de 1994, núm. 88-5), que no fueron aceptadas en el Informe de la Ponencia ("BOCG, Congreso de los Diputados", V Legislatura, Serie A, de 23 de diciembre de 1994, núm. 88-7) y que también fueron derrotadas, primero, en la comisión Constitucional de dicha Cámara y, después, en el Pleno para el caso de aquellas cuya defensa se mantuvo ("Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", Comisiones, año 1994, V Legislatura, núm. 395, Sesión núm. 14, de 21 de diciembre de 1994, y "Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", Pleno y Diputación Permanente, año 1994, V Legislatura, núm. 119, Sesión Plenaria núm. 118, de 27 de diciembre de 1994). El Senado, por su parte, aprobó el proyecto de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados ["BOCG, Senado", V Legislatura, Serie II, de 27 de febrero de 1995, núm. 63 (d)].

Dado, pues, que la Ciudad de Ceuta no constituye una Comunidad Autónoma, procede apreciar, en virtud de lo dispuesto en los arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC, la falta de legitimación de su Asamblea para promover el presente recurso de inconstitucionalidad.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda no admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de la Ciudad de Ceuta contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y

del Orden Social.

Madrid, a veinticinco de julio de dos mil.