



CÁTEDRA DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS
FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE

LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN: ¿CIUDAD AUTÓNOMA?

José Joaquín Fernández Alles
Catedrático de Derecho Constitucional

El día 10 de marzo de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de La Línea ha aprobado un acuerdo para elevar al Consejo de Ministros la solicitud de celebración de una consulta popular sobre la conversión de este municipio en Ciudad Autónoma. El acuerdo de iniciación del procedimiento había sido aprobado por el Pleno del ente local el día 8 de julio de 2021.

Pues bien, si nos atenemos a las informaciones y documentos publicados, al Gobierno de la Nación le asistirían sólidos fundamentos constitucionales, de oportunidad política y de técnica legislativa para desestimar la petición. Además, estos fundamentos serían relevantes a los efectos del artículo 2.2 de la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, cuyo tenor literal dispone: “En ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico”.

a) *Fundamentos constitucionales:* En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso a la autonomía reconocido a las nacionalidades y regiones en el artículo 2 y Título VIII de la Constitución de 1978 se ha articulado a través de los procedimientos regulados en la propia Constitución y siempre con consenso político. En cumplimiento de uno de esos procedimientos, concretamente el establecido en el artículo 151 de la Constitución, y por Acuerdo de agosto de 1979, el Pleno del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Provincia de Cádiz), una vez alcanzado el consenso político a nivel local y autonómico, acordó incorporarse al procedimiento de acceso a la autonomía de Andalucía por la vía del artículo 151, cuyo primer apartado dispone textualmente: “la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que represente...”. De esta forma, el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción pudo ejercitar, como

también ejercitaron las Diputaciones Provinciales y más 95% de los municipios andaluces, la iniciativa de acceso a la autonomía como parte del procedimiento de acceso a la autonomía de Andalucía. El Pleno del Ayuntamiento de La Línea lo ejercitó libremente, por consenso político y en la fase procedimental oportuna prevista constitucionalmente a tal fin (normas ya consideradas de Derecho transitorio), cuya tramitación oficial comenzó en el año 1978 y finalizó en el 1981.

Durante cuatro décadas, una vez cumplimentada la iniciativa autonómica y alcanzada la autonomía política, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha podido ejercitar y ha ejercitado, respecto al territorio de La Línea de la Concepción, las competencias políticas y administrativas afectantes a su territorio (educación, servicios sociales, urbanismo, modernización su economía, fomento...) que corresponden estatutariamente a la autonomía política solicitada en su momento por el Pleno del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción junto a los otros sujetos previstos por la Constitución. Y, además, las ha ejercitado con un nivel de autonomía política (potestad legislativa y Parlamento propio) que no correspondería a una Ciudad Autónoma como Ceuta o Melilla. En tal sentido, la conversión de La Línea de la Concepción en Ciudad Autónoma, supondría un retroceso en términos de autonomía política para los vecinos de La Línea de la Concepción, quienes dejarían de estar representados en un Parlamento autonómico con potestad legislativa.

Sobre la posibilidad de ejercitar de nuevo la iniciativa de acceso a la autonomía por parte de un municipio que ya participa de la autonomía política constitucionalmente reconocida (pertenecer a la Comunidad Autónoma Andalucía), y en relación con el carácter abierto o cerrado de nuestro Estado, debe recordarse que, desde la creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1981 (insistimos, a cuya iniciativa constitucionalmente regulada en el artículo 151 CE se incorporó el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción en 1979), el proceso autonómico ha permanecido y permanece abierto, en el sentido de que se ha podido reformar y siempre cabría reformar el Estatuto de Autonomía, ampliar las competencias autonómicas y modernizar sus estructuras políticas. E incluso cabría el acceso a la autonomía de territorios que no ejercitaron ese derecho o la segregación de un municipio para formar parte de otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, este carácter abierto y dinámico del proceso autonómico y el proceso autonómico en sí mismo considerado nunca podrán confundirse con los particulares trámites constitucionales de acceso a la autonomía previstos en la Constitución, normas de Derecho Constitucional transitorio que en el caso andaluz ya quedó terminado en 1981 una vez ejercitado libremente (con participación del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción) y en el momento procedimental oportuno según los términos previstos en el citado artículo 151 CE.

Afirma el profesor Alonso de Antonio recogiendo un parecer doctrinal mayoritario (Clavero Arévalo, Ripollés Serrano...) que, con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, “se cierra el diseño del mapa autonómico español” y, según el Acuerdo de 2005 del Consejo de Ministros por el que se solicitó un Informe al Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, las “Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos políticos pertenecientes a la Constitución misma”. En el propio Informe emitido en 2006 a petición del Gobierno de la Nación, el Consejo de Estado daría por concluido el proceso autonómico afirmando sobre el artículo 144: “Los apartados a)

y c) de este artículo (...) quedan privados de sentido por las mismas razones que llevan al vaciamiento del artículo precedente”, y recomendando la siguiente redacción: “Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y siguiendo el procedimiento previsto para la reforma de los Estatutos, podrán, por motivos de interés nacional, autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía singular para territorios que actualmente no estén integrados en ninguna Comunidad Autónoma” (Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, p. 180).

En síntesis, atendiendo a una interpretación histórica, finalística y sistemática del Estado de las Autonomías, nuestra Constitución reconocería en la actualidad un derecho a acceso a la autonomía de territorios que no la han ejercitado aún, bien para agregarse a otra Comunidad Autónoma, bien para constituirse en Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma, e incluso cabría un derecho a la segregación de un municipio de su Comunidad Autónoma para integrarse en otra Comunidad Autónoma. Pero no un derecho de los municipios integrados en una Comunidad Autónoma a convertirse en Ciudad Autónoma.

b) *Fundamentos de oportunidad política: Una propuesta sin consenso político.*- 43 años después de ejercitar con los demás municipios y provincias de Andalucía el derecho de acceso a la autonomía, el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, sin consenso político entre los partidos representados en el Pleno (aunque cuente con 21 de los 25 concejales) y en los órganos estatales y autonómicos competentes en este proceso, desea ejercitar el derecho de acceso a la autonomía para lograr ser una Ciudad Autónoma alegando que sería la solución a los problemas que padece la ciudad en el ámbito económico, social y de la seguridad, en una parte significativa afectantes a competencias exclusivas del Estado. A tal fin, el Pleno del Ayuntamiento ha aprobado elevar al Consejo de Ministros la solicitud de una consulta popular con la siguiente pregunta: “¿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 art. 144 a) de la Constitución Española?”.

Dos observaciones podrían realizarse al respecto. En primer lugar, que esta conversión supondría la división del territorio andaluz y, al mismo tiempo, la separación de La Línea de la Concepción de sus instituciones políticas y administrativas; en otras palabras, el municipio quedaría fuera de Andalucía. Y, en segundo lugar, que la propuesta se presenta sin consenso político entre los partidos que concurren a la tramitación y la aprobación de la celebración de la consulta y sobre su objeto.

c) *Fundamentos de técnica legislativa: Una propuesta sin justificación objetiva y razonable.*- La propuesta se presenta sin memoria económica, sin estudio del impacto legislativo y sin justificación objetiva y razonable sobre la relación posible entre la conversión del municipio en Ciudad Autónoma y la solución a sus problemas sociales, económicos y de seguridad.

Sobre la falta de memoria económica, cabría observar que, en la actualidad, el municipio de La Línea de la Concepción alcanza una renta bruta media declarada por habitante (7º lugar a nivel provincial) superior a otros municipios como Jerez

de la Frontera o Chiclana de la Frontera, y muy superior a la de municipios como Sanlúcar de Barrameda o Barbate.

Respecto a la omisión de un estudio de su impacto legislativo y sobre la falta de una justificación objetiva y razonable acerca de la relación posible entre la conversión del municipio en Ciudad Autónoma y la solución a sus problemas sociales, económicos y de seguridad, cabría recordar que diversos informes y estudios explican que los problemas más específicos y graves de La Línea de la Concepción se refieren a materias que están vinculadas a su carácter fronterizo con Gibraltar y que, por tal motivo, comprometen sustancialmente el ámbito de las competencias del Estado (el Ministerio del Interior en el caso de la seguridad, o el Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación en el caso de las relaciones internacionales de España y Reino Unido). En este sentido, al tratarse de competencias exclusivas del Estado, nunca podrían ser atribuidas a las competencias de una Ciudad Autónoma.

Como prueba de este carácter estatal de las competencias exclusivas del Estado en presencia, podría apuntarse que el día 3 de octubre de 2017, la representación de España declaró ante Naciones Unidas (Comisión de Política Especial y Descolonización): “El régimen fiscal de excepción del que se dotó a Gibraltar, tanto para las sociedades como para el consumo, ha generado graves distorsiones en la economía de la zona en detrimento de las arcas españolas, de la UE y de la prosperidad de la región. Ha generado una riqueza considerable en el Peñón, contra la que nada tenemos aunque sí nos hubiera gustado que las autoridades del Peñón empleasen una parte en el cuidado del medioambiente y hubiesen construido en algún momento una estación depuradora de aguas residuales urbanas, que hoy por hoy vierten al mar sin más. Lo que sí nos preocupa es la ventaja injusta e ilegítima que este régimen proporciona a la economía del Peñón y los tráfico ilícitos a los que da origen, en particular el contrabando de tabaco, en manos ya de estructuras de crimen organizado, que ha generado verdaderas situaciones de tensión y peligro en los municipios colindantes, obligando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españoles a reforzar sus efectivos en la región y poniendo en peligro la seguridad de las personas” (Representación de España ante la ONU, 2017). Otros problemas alegados por el Ayuntamiento se relacionarían con competencias educativas, de servicios sociales y de desarrollo económico atribuidas estatutariamente a la Junta de Andalucía.

Además, el carácter supralocal (estatal o autonómico) de los problemas alegados por el municipio sería relevante a los efectos del artículo 2 de la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, cuyo apartado 1 dispone que la “consulta popular local es el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses”.

Por último, debido a la no justificación razonable y objetiva sobre la adecuación entre los medios propuestos (creación de una Ciudad Autónoma) y los fines indicados (resolución de problemas alegados), también quedaría desvirtuada la eficacia de la propuesta, así como su necesidad y su proporcionalidad, que son requisitos de técnica legislativa aplicables a la tramitación de toda norma legal o reglamentaria. En tal sentido, parecería más idóneo sustituir la citada propuesta por la adopción coordinada y sostenida en el tiempo de iniciativas de servicio

público (educación, servicios sociales...) y fomento (ayudas, subvenciones...) que, con el fundamento de previos estudios sociológicos y económicos, estén dirigidas eficaz y directamente a los ciudadanos y familias del Campo de Gibraltar que padecen situación de marginalidad y vulnerabilidad.

Para citar:

José Joaquín Fernández Alles, "La Línea de la Concepción: ¿Ciudad Autónoma?", *Blog de la Cátedra de Estudios Jurídicos y Económicos Francisco Tomás y Valiente*. 15 de marzo de 2022, <https://sej058.uca.es/wp-content/uploads/2021/11/BLOG-MAR-2022.pdf>