

Hernández Lafuente, Adolfo (2023): *El largo camino hacia la autonomía. La adecuación de las ciudades de Ceuta y Melilla a la organización del Estado autonómico*, Observatorio de Ceuta y Melilla, Instituto de Seguridad y Cultura; UNED-Melilla; Instituto de Estudios Ceutíes

José M. Ruano
Universidad Complutense de Madrid

<https://dx.doi.org/10.5209/cgap.96322>

Pocas personas como Hernández Lafuente, ceutí, académico y técnico al servicio de la Administración del Estado desde diferentes puestos de alta responsabilidad en variados Ministerios, podrían ofrecer una crónica y un análisis tan precisos como los que contiene este trabajo; y nadie podría hacer un ejercicio reivindicativo tan finamente argumentado como quien conoció de primera mano el proceso de redacción e impulso de los Estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla de 1995.

Ese es precisamente el punto central del trabajo: la entrada en vigor el 15 de marzo de 1995 de las Leyes orgánicas por las que se aprobaban los Estatutos de autonomía de ambas ciudades nada menos que 12 años después de la aprobación de los últimos Estatutos de las 17 Comunidades Autónomas, que supuso un punto de cierre del mapa autonómico español a partir de la organización territorial abierta que presentaba el Título VIII de la Constitución española.

Bien es cierto que, desde la perspectiva que nos ofrece el paso del tiempo, esta organización territorial necesariamente imprecisa y posibilista del año 1978 siempre ha estado atravesada por dos fuerzas antagónicas: la que busca el cierre armonioso de la arquitectura territorial española como prevención de la desigualdad, y la que enarbola hechos diferenciales de toda índole para apuntalar diseños asimétricos que terminan traducándose en la asunción de niveles competenciales diferenciados entre territorios.

En todo caso, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como los escasos acuerdos entre los dos partidos mayoritarios (como el acuerdo uniformizador de 1992) han ido moldeando el sistema autonómico español aun soslayando el necesario ejercicio de evaluación de la adecuación del grado de descentralización desde una perspectiva racionalizadora. No cabe desconocer, sin embargo, como destila el texto, que no son siempre las consideraciones técnico-racionales las que han guiado el devenir del modelo territorial español.

Así, si las especificidades territoriales se han argumentado como elemento diferenciador (y al cabo justificador de desigualdades entre territorios), las ciudades de Ceuta y Melilla ofrecen un grado de particularidad geográfica y socioeconómica cuyo reconocimiento se remonta a la historia del constitucionalismo español y alcanza al recurso del artículo 144b de la Constitución vigente, lo que permitió reconocer un grado de autogobierno a estas entidades territoriales no integradas en la organización provincial. Llegado a este punto, reconoce Hernández Lafuente que el Estatuto de Ceuta y Melilla fueron garantía de la soberanía española sobre ambas ciudades (cuestión esta, nítidamente política, que sobrevuela el proceso de elaboración de las leyes orgánicas) y, al tiempo, un intento más de cierre del sistema autonómico desde consideraciones estrictamente de racionalidad jurídica.

Destaca el autor cómo el régimen local y el autonómico se integran en una suerte de régimen híbrido y hacen de ambas ciudades un “tertium genus” que ni es solamente local, toda vez que queda elevado por su Estatuto de autonomía, ni comunidad autónoma al no quedar equiparado su potencial de autogobierno al de las regiones. Concretamente, Hernández Lafuente denuncia en su trabajo todas estas insuficiencias, entre otras: la inexistencia de vías de defensa de la autonomía ante el Tribunal Constitucional, la falta de competencias legislativas o la gestión por parte de las Delegaciones del Gobierno de ámbitos competenciales esenciales para el desarrollo y el bienestar de la población (singularmente, la educación y la sanidad), sin participación directa en la gestión y en ausencia de instrumentos de control que pueda ejercer la ciudadanía por sí misma o a través de sus representantes.

Más allá de las consideraciones de tipo formal sobre la naturaleza específica de las ciudades autónomas o sobre la primacía de su condición de ente local, la cuestión medular del trabajo de Hernández Lafuente consiste en tratar de determinar si la singularidad de las ciudades autónomas y la consiguiente asimetría que introduce su modelo son causa de desigualdad. A este respecto, cabría argumentar que la desatención por parte de la Administración del Estado de competencias que han pasado a ser exclusivas de las Comunidades Autónomas termina perjudicando indirectamente a las ciudades autónomas en la medida en que el marco regulatorio de sus competencias queda desactualizado. Además, la gestión centralizada de competencias clave como la educación y la sanidad merecería al menos de mecanismos estrechos de coordinación y seguimiento entre las Delegaciones del Gobierno y las autoridades de las ciudades norteafricanas, no solo en atención al reforzamiento del principio de rendición de cuentas, sino precisamente por las especiales condiciones sociales y económicas de la población de ambas ciudades.

Más discutible, sin embargo, es el argumento de que sea precisamente la centralización de estas competencias la causa, ni siquiera la principal, de la baja calidad de la enseñanza o de la sanidad en estos territorios aun cuando sean razonablemente exigibles mayores esfuerzos en materia de coordinación y cooperación intergubernamental, y aunque este sea un mal que aqueje no solamente a las ciudades autónomas, sino al corazón mismo del sistema autonómico en su conjunto.

Del mismo modo, no parece sólido el argumento de que ambas ciudades no puedan desarrollar políticas públicas debido al hecho de que el Pleno de los ayuntamientos aúnen funciones ejecutivas, deliberativas y normativas y, en consecuencia, no haya una nítida división de poderes. Lo cierto es que las grandes ciudades han ido equiparando paulatinamente su arquitectura institucional a la de otros niveles de gobierno y, de forma decidida, desde la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, el Pleno ha perdido sus funciones administrativas y ejecutivas en favor de la Junta de Gobierno Local y se ha “parlamentarizado” con rapidez sin que la polifuncionalidad del Pleno o la doble condición de los concejales delegados como miembros del ejecutivo y del consejo municipal hayan impedido que al menos las grandes ciudades españolas hayan desarrollado políticas públicas de impacto en el ámbito de sus competencias.

Estas reflexiones son prueba de que el trabajo de Hernández Lafuente, una obra de fácil lectura sin perder rigor técnico, es una buena contribución al debate especializado sobre algunos de los sempiternos problemas de la descentralización en España, de sus pulsiones armonizadoras y particularizadoras, racionales y pasionales.