

# Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla

**Adolfo Hernández Lafuente**

Editorial Algazara, 369 págs.  
Málaga, 1995

El Título VIII de la Constitución española de 1978 regula el marco general para la organización territorial del Estado. En los años transcurridos desde entonces, España se ha transformado en un Estado autonómico, descentralizado a través del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas. Dicho proceso, si bien ha sido complicado, también se ha caracterizado por el amplio consenso que concitó en sus momentos más decisivos. Sin embargo, éste no es el caso del proceso de configuración del autogobierno para las ciudades de Ceuta y Melilla, repleto de dificultades, rupturas de conversaciones y sucesivos aplazamientos. La descripción y el análisis minucioso del largo disenso que transcurre entre 1981 y 1993, es uno de los motivos principales del interés de esta obra.

Además, dado que la elaboración y aprobación de las normas de autogobierno de las dos ciudades está ya finalizado, el autor presenta una visión de la totalidad de este proceso autonómico, sus quiebras, sus continuidades y las causas de su dilación. Así, el análisis transcurre desde los debates constitucionales sobre la materia hasta el consenso alcanzado por el Gobierno, el PSOE y el PP en 1994, y la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla en febrero de 1995.

El libro está estructurado en cinco partes. La primera aborda el debate y la regulación constitucional de las normas relativas a Ceuta y Melilla, con especial atención al artículo 144 y a la Disposición Transitoria Quinta de la CE; período caracterizado, como sabemos, por un alto grado de consenso, éste también rigió los acuerdos y preceptos específicos sobre estas dos ciudades. Sin embargo, los obstáculos surgieron a la hora de definir el modelo autonómico de las mismas a partir de la normativa constitucional, la cual, como el autor explica, «no estableció una concreta organización y delimitación de los territorios que se constituirían en Comunidades

Autónomas, sino que estableció las vías y los requisitos que de forma dispositiva podrían seguirse para acceder al autogobierno» (p. 13).

Como consecuencia del principio dispositivo y de la voluntad de consenso, se abrió un proceso negociador que, en la presente obra, está configurado por los siguientes elementos: la voluntad de los sucesivos Gobiernos para alcanzar un consenso básico en el proceso autonómico de Ceuta y Melilla —al igual que con respecto a las demás autonomías—, los desencuentros y la búsqueda del equilibrio entre los puntos de vista de las posiciones locales y las estatales, y las sucesivas interferencias de las ofertas de los partidos con motivo de las campañas electorales, tanto locales como generales.

Las características, evolución y causas de este largo proceso de conversaciones para determinar el tipo de autonomía de Ceuta y Melilla y los sucesivos obstáculos que van impidiendo el consenso, son objeto de estudio en la segunda parte del libro. El análisis abarca desde el inicio de las negociaciones en 1981, durante el gobierno de la UCD, hasta el acuerdo de las principales fuerzas políticas en 1994. Como instrumento sistematizador y explicativo del análisis, el autor opta por la periodificación, en cinco etapas, de estos trece años de conversaciones a veces largamente interrumpidas y conjuga como criterios significativos de la misma «las políticas autonómicas desarrolladas en cada legislatura por los diferentes gobiernos, con las estrategias partidistas y sus cambios tácticos» (p. 35). Por otra parte, los referentes esenciales de la negociación se sitúan en lograr el consenso —en razón a considerar el proceso autonómico como una prolongación del proceso constituyente— y en hallar un equilibrio entre los intereses locales y el interés general. Las dificultades para alcanzar estos dos objetivos explican la diferida solución.

Los proyectos presentados para el autogobierno de las dos ciudades se paralizan, unas veces por la inestabilidad política y el disenso entre las fuerzas políticas mayoritarias, otras por la proximidad de unas elecciones y los cambios estratégicos de los partidos, y otras en fin, combinadas con las anteriores, por el distanciamiento en las posiciones de las fuerzas políticas y opinión pública locales; y como telón de fondo de todo el proceso, el debate sobre la Disposición Transitoria Quinta de la CE, si era de obligatorio cumplimiento o era un principio dispositivo, optar por uno u otro criterio, suponía constituir a Ceuta y Melilla en Comunidades Autónomas o, siguiendo el artículo 144.b, dotarlas de un Estatuto de Autonomía.

La tercera parte del libro se ocupa de la tramitación y los debates parlamentarios de los dos proyectos de Ley Orgánica de Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, aprobados en el Consejo de Ministros del 2 de septiembre de 1994. Además del propio contenido de los debates parlamentarios, la cuestión principal que aquí se plantea es la fórmula adoptada en los dos proyectos y sus argumentos. En ellos se reconoce un Estatuto de Autonomía de Ciudad, utilizando exclusivamente el artículo 144.b y creando un figura especial entre la de Comunidad Autónoma y la de régimen local

especial (pp. 156-158). Con la incorporación de una serie de enmiendas al texto, los proyectos fueron finalmente aprobados por amplia mayoría en el Congreso y en el Senado.

La cuarta parte retoma las principales líneas de debate que habían generado el disenso y que habían enturbiado y confundido tanto a las fuerzas políticas locales como a la opinión pública de ambas ciudades. En este análisis, el concepto de «síndrome fronterizo» que maneja el autor, es central para la comprensión de las dificultades de tan prolongado proceso de negociación; sobre todo, en relación con la repetida exigencia de españolidad por parte de las ciudades de Ceuta y Melilla y que ellas vinculaban estrechamente a la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la CE. En cuanto a la autonomía plena y a la competencia legislativa también reclamadas y vinculadas a la exigencia de ser Comunidades Autónomas, el autor expone los argumentos manejados por las instituciones y por los actores políticos implicados, tanto aquellos argumentos de carácter técnico-jurídico como aquéllos otros de oportunidad según el principio del interés general, éstos últimos defendidos, principalmente, por las posiciones estatales.

Por último, la quinta parte del libro está dedicada al estudio comentado de los dos Estatutos, señalando las posibles y principales vías de desarrollo de los mismos. Estos capítulos son de especial utilidad para las autoridades y actores implicados en la acción política de las dos ciudades, y de consulta obligada en las funciones de asesoramiento.

El trabajo de Adolfo Hernández Lafuente presenta un caso claro de un proceso político de carácter negociador en clave politológica. Mediante la descripción y el análisis exhaustivo se van delimitando las ideas y las prácticas políticas que han intervenido en la toma de deci-

siones. Igualmente, se identifican las dificultades y los obstáculos del consenso, encuadrados en el conflicto centro/periferia, en las distorsiones originadas por las sucesivas y a veces dispares estrategias partidistas electorales, y también en las distintas interpretaciones jurídicas.

La doble condición del autor, como politólogo y como partícipe en el proceso por parte de la Administración del Estado, hacen de este estudio un buen exponente del análisis político sistemático al que se refiere Robert A. Dahl. A lo largo del libro se aportan los datos necesarios para el análisis empírico; no se elude el análisis normativo sobre los principios de solidaridad y de interés general de la nación que orientan la acción de los gobiernos y que se substancia en la opción elegida a favor de la condición de ciudades en lugar de la de comunidades autónomas; y como complemento a todo ello el autor realiza un análisis específicamente político de los Estatutos, que orienta sobre las posibles vías para su desarrollo futuro y la profundización en el autogobierno de las dos ciudades. No obstante, cabe preguntarse si la condición del autor, como parte implicada en las negociaciones por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, ha podido jugar, aunque sólo sea recónditamente, en detrimento de algunos intereses locales. Pero su propia cualidad de ceutí y el contenido del libro lo refutan.

Finalmente, el trabajo despierta un interés añadido, derivado de su cuidadosa estructura y de la capacidad narrativa del autor, que nos lo va presentando como si de una trama novelada se tratara. Estas cualidades logran que el lector se sumerja en los problemas planteados y siga con curiosidad cada uno de los pasos del proceso, facilitando así la comprensión de toda la obra.

**Consuelo Laiz Castro**