

CEUTA Y MELILLA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Por DIONISIO GARCÍA FLÓREZ

Introducción

Ceuta y Melilla siempre han planteado complejos problemas a los legisladores a la hora de enmarcarlas en el ordenamiento territorial del resto del Estado español; con la Constitución de 1978 se despejaron muchas incógnitas, pero el posterior desarrollo de sus Estatutos de Autonomía mostró que la completa integración de Ceuta y Melilla en nuestro ordenamiento constitucional aún tenía que solventar muchos obstáculos y reticencias.

Para analizar la situación política actual, en la cual se enmarcan los actuales Estatutos de Autonomía, basta con arrancar de la situación de ambas ciudades a finales del anterior régimen en España. La situación de Ceuta y Melilla en el año 1975 sólo tenía dos aspectos positivos: por una parte la defensa a ultranza de la españolidad de Ceuta y Melilla que los gobiernos de Franco habían hecho ante los foros internacionales (aunque tal firmeza luego no se viera acompañada de una mejora en ambas ciudades) y la esperanza que la naciente y prometedora democracia española daba a Ceuta y a Melilla de solucionar y despejar de una vez por todas el futuro de ambas ciudades. El régimen anterior había dejado a Ceuta y Melilla como Plazas de Soberanía, fuera del ordenamiento provincial pero unidas administrativamente a las provincias de Cádiz y Almería. El naciente Estado de las Autonomías que se perfilaba en el horizonte prometía, al menos a primera vista, solucionar de una vez por todas el futuro de ambas ciudades. Marruecos había presentado una reclamación oficial ante Nacio-

nes Unidas sobre las dos ciudades españolas (1), si bien no prosperó, y aunque enfrascado en el problema del Sáhara, Hassan II no desaprovechó la oportunidad de la debilidad política de los primeros gobiernos democráticos para arremeter en su reivindicación sobre Ceuta y Melilla (2).

El día 27 de agosto de 1977 se reunió en Torremolinos un congreso para la constitución de la Asamblea de parlamentarios andaluces, lo que sería en órgano preautonómico de Andalucía. Ceuta y Melilla son consideradas por muchos, por su historia y el origen mayoritario de su población, como ciudades andaluzas. En aquella reunión se decidió no incluir a Ceuta y Melilla en la futura Comunidad autónoma de Andalucía, dando paso, de este modo, a la búsqueda de una solución para las dos ciudades en el futuro mapa autonómico.

No obstante, en septiembre del año 1978, antes de ser aprobada la Constitución española, la federación de Ceuta del PSOE elaboró un anteproyecto de Estatuto de Autonomía que serviría como base en el futuro para los sucesivos proyectos presentados por los partidos políticos.

La Constitución de 1978

Cuando el 6 de diciembre de 1978 los españoles aprobaron en referéndum la Constitución, la situación política de Ceuta y Melilla mejoró considerablemente, pues eran uno de los pocos territorios españoles mencionados en ella, de hecho son los territorios más mencionados (artículo 68.2 y 69.4, y disposición transitoria quinta), aunque hay autores que pretenden ver en la mención explícita de ambas ciudades y de las fórmulas empleadas un medio para, en un futuro, deshacerse de ambos territorios sin muchas complicaciones (3). La batalla por la inclusión de Ceuta y Melilla en la Constitución fue ardua y no se consiguió casi hasta el último minuto. La Constitución establecía en su artículo 144.B que las Cortes podrían «autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial» (artículo este pensado

(1) Documento A/AC. 109/475 del 31 de enero de 1975.

(2) Tras la firma de los acuerdos tripartitos de Madrid por los que se cedía la administración del Sáhara Occidental a Marruecos, surgieron voces que hablaban de un pacto con Marruecos para que a cambio de dicha cesión mantuviera congelada indefinidamente la reclamación de Ceuta y Melilla.

(3) REMIRO BROTONS, A. *La acción exterior del Estado*, Editorial Tecnos, Madrid 1984.

no sólo para Ceuta y Melilla sino también para el caso Gibraltar), en virtud del cual se establecerían posteriormente los actuales Estatutos de Autonomía. Incluía la Constitución, a su vez, la disposición transitoria quinta que dice:

«Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidad autónoma 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 artículos 144.»

Dicha disposición transitoria quinta, y su aplicación o no, es la base en la que se apoyan principalmente los detractores de los actuales Estatutos de Autonomía. La disposición transitoria quinta fue una propuesta *in voce*, presentada por el diputado de UCD por Melilla, García Margallo, casi al final de las ponencias, cuando en los anteriores anteproyectos no se mencionaba en absoluto el tema de Ceuta y Melilla.

Ceuta y Melilla, para todos los efectos, son consideradas como unas provincias más. Cuentan con un delegado del Gobierno, como el resto de las Comunidades autónomas y poseen mecanismos específicos para su financiación de acorde con el régimen especial del puertos francos.

El ingreso en la OTAN

Con su inclusión en la Constitución, el tema de Ceuta y Melilla no quedó ni mucho menos cerrado. Surgieron agrias críticas a la entrada en la Alianza Atlántica al excluir a Ceuta y Melilla del Tratado; durante las diferentes fases de la negociación no se pudieron obtener garantías políticas formales sobre su inclusión en la OTAN, principalmente basándose en la exclusión de los territorios de Ceuta y Melilla (que forman parte del África continental) del ámbito geográfico descrito en el artículo 5 del Tratado de Washington. Pero ello no es tan claro como parece, si bien Ceuta y Melilla, por ser territorio continental africano no forman parte de la Alianza, si lo hacen sus aguas territoriales y su espacio aéreo, así como las islas Chafarinas, Vélez y Alhucemas; además, en el protocolo de ingreso de España en la Alianza Atlántica, se habla de la entrada del Reino de España, sin hacer ninguna especificidad, por lo que se sobreentiende que Ceuta y Melilla se hallan incluidas. Es indudable que en caso de una agresión sobre Ceuta y Melilla se podría solicitar la ayuda de la OTAN, basados en el artículo 4 del Tratado, aunque no existen garantías políticas formales sobre ello.

Actualmente, cuando la nueva estructura militar de la OTAN está por determinar y España se halla dispuesta a la plena participación en ella, surge la duda sobre si será posible negociar una especie de garantía de la nueva Alianza para la defensa militar de Ceuta y Melilla, no ya a través de una reforma del Tratado de Washington, lo que hoy por hoy es políticamente inviable, sino a través de un protocolo o simple declaración oficial (pública o no) sobre el interés de la Alianza en la zona (4).

Aguas territoriales

Paralelamente a la cuestión de Ceuta y Melilla existen importantes acuerdos por alcanzar en el tema de las aguas territoriales. Marruecos no reconoce aguas territoriales a Ceuta y Melilla. España y Marruecos aún no han delimitado sus espacios marítimos, dándose situaciones muy difíciles en ambas ciudades ante la entrada constante de patrulleras marroquíes en aguas de Ceuta y Melilla. En Melilla la cosa es aún más complicada por la proximidad del puerto de Beni-Enzar al de Melilla. Tal indefinición de aguas ha provocado el colapso de la industria pesquera en ambas ciudades.

España debe negociar sus espacios marítimos con Marruecos, especialmente en la zona del Estrecho y mar de Alborán, aunque la situación de nuestras islas y peñones hace muy difícil su delimitación. La ampliación de aguas territoriales por parte de Marruecos ha sido usada en determinadas ocasiones como medida de presión sobre determinados temas como el Sáhara o los acuerdos pesqueros. Una negociación de las aguas territoriales eliminaría gran parte de los problemas que plantean el acceso a ciertos caladeros por parte de pescadores españoles y finalizaría gran parte de los apresamientos marroquíes, eliminando tensión y facilitando la cooperación en materia de pesca por parte de los dos países.

El proceso autonómico

El 28 de septiembre del año 1981 el Ayuntamiento de Ceuta aprobaba por mayoría absoluta la constitución de Ceuta en Comunidad autónoma, y Melilla adoptó la misma medida el día 10 de octubre, cumpliendo de este modo uno de los requisitos que establecía la disposición transitoria quinta

(4) GARCÍA, D. «Una nueva OTAN: seguridad para Ceuta y Melilla» *El Faro de Ceuta* del día 28 de abril de 1996.

para su constitución en Comunidad autónoma. En base a esto los diferentes grupos políticos comenzaron a preparar diversos proyectos de Estatutos, así el PSOE comienza a preparar uno en 1981, y UCD prepara una Ley Orgánica para la aprobación de dichos Estatutos, pero tras las elecciones del día 28 de octubre de 1982 se paraliza. Los socialistas acceden al Gobierno triunfando mayoritariamente en toda España, Ceuta y Melilla incluidas.

Marruecos aprovechó la coyuntura de un cambio de gobierno en España para presionar sobre Ceuta y Melilla; no obstante, los marroquíes veían con temor la llegada de los socialistas al poder en España, debido a su postura frente al tema del Sáhara y el Frente Polisario. En su programa de gobierno, el PSOE prometió la consecución de un Estatuto de Autonomía. Por su parte, el principal partido de la oposición, Alianza Popular, elaboró también sus proyectos de Estatutos, y el día 15 de junio de 1985 se publica en el Senado una moción para solicitar al Gobierno el envío a las Cortes de sendos proyectos de Ley Orgánica. El presidente del Gobierno volvió a garantizar los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla en los diferentes debates sobre el Estado de la Nación, aduciendo en el de 1985, «factores distintos» que impiden su aprobación, aunque no se explicaron cuales eran dichos factores. El 26 de febrero de 1986 se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* un proyecto de Estatuto de la ciudad de Ceuta; proyecto que no contemplaba una ley orgánica, que no otorgaba capacidad legislativa y muy alejado del modelo empleado en el resto de las Comunidades autónomas. Marruecos protestó por sendos proyectos (5). Estas acusaciones se institucionalizarían en la vida política alauita cada vez que el Gobierno o las Cortes españolas han tratado el tema.

El grupo parlamentario popular presentó una enmienda a la totalidad y se produjeron duras respuestas en ambas ciudades. AP vuelve a presentar una moción para aprobar los Estatutos y se discute en el Senado los días 29 y 30 de octubre de 1986. Hasta las elecciones de 1989, el presidente del Gobierno anuncia por dos veces el envío de los proyectos de ley. En el año 1990 se presenta otro anteproyecto hasta que en las elecciones municipales de mayo del año 1991 el PSOE pierde la alcaldía en ambas ciudades: el PP triunfa en Melilla y un ex miembro del PSOE, Francisco Fraiz, al frente del Progreso y Futuro de Ceuta (PFC), en Ceuta. El PP y los par-

(5) En concreto por las delimitaciones territoriales hechas en el artículo 2 (nota del autor).

tidos localistas de ambas ciudades aceleran los trámites para presentar un proyecto de ley, el cual se discutió en las Cortes el 29 de octubre del año 1991, no aprobándose por los votos en contra de PSOE e IU. El 15 de noviembre, se lleva a cabo una gran manifestación en Madrid de ciudadanos de Ceuta y Melilla, encabezada por sus alcaldes, exigiendo la plena autonomía. A partir de entonces comenzó un proceso negociador sobre los Estatutos de Autonomía, cuyo primer paso, aunque parezca contradictorio, fue el pacto autonómico entre el Gobierno y el PP firmado el 1 de febrero de 1992 que dejaba fuera a Ceuta y Melilla. En octubre de ese año el PP presenta otro proyecto de ley nuevamente rechazado por el PSOE.

La negociación

Mientras tanto, los Ayuntamientos de ambas ciudades aprueban innumerables resoluciones instando a aprobar los Estatutos. A finales del año 1993 comienzan unas negociaciones entre el Gobierno y el PP. En diciembre del año 1993 el ministro de Administraciones públicas promete estatutos para enero del año siguiente. Dicho acuerdo no se produce, pero Marruecos comienza a mostrarse inquieto, presentando los partidos de la oposición una proposición conjunta en la Cámara Baja para denunciar los intentos de dotar a Ceuta y Melilla de unos Estatutos.

La posición del PP permanece firme en obtener los Estatutos de Comunidad autónoma con capacidad legislativa, nombramiento regio del presidente y Tribunal de Justicia hasta marzo del año 1994. Al final se produce un pacto entre los dos partidos, alcanzándose acuerdos en el nombramiento regio del presidente, pero no en el tema del Tribunal de Justicia, y respecto a la capacidad legislativa, se llegó a un acuerdo para establecer una iniciativa legislativa, es decir, la capacidad de ambas asambleas para proponer y defender proyectos de ley ante las Cortes.

No obstante, portavoces del PP han reconocido que los actuales Estatutos son incompletos y que se perseguirá su mejora en el futuro. En Ceuta se constituyó un movimiento ciudadano, dirigido por su alcalde, Basilio Fernández, y que agrupa a varios partidos políticos de la ciudad. El apoyo a dicho movimiento, que defiende la constitución de Ceuta en Comunidad autónoma, tal como prevé la transitoria quinta, parecía ser bastante grande; se llevó a cabo una huelga general masivamente seguida, diferentes actos y una manifestación en Madrid el día de la Constitución, y tras la aprobación de los Estatutos prometen seguir presionando recurriendo al

Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo y a tribunales internacionales. Melilla también creó su movimiento de oposición a estos Estatutos, pero su fuerza fue mucho menor que en Ceuta. El día 28 de diciembre de 1994 se aprobaron los proyectos en el Congreso y el 22 de febrero de 1995 en el Senado; publicándose en el *Boletín Oficial del Estado* el 14 de marzo, de manera que el 28 de mayo, día de elecciones municipales y autonómicas, Ceuta y Melilla eligieron por primera vez a los miembros de sus Asambleas.

Los Estatutos

La polémica sobre los Estatutos ha afectado a todos los partidos políticos y organizaciones, y sin duda, corresponde a ceutíes y melillenses y a sus representantes decidir sobre ellos. Sobre estos Estatutos si se puede afirmar una cosa: estos Estatutos son mejor que lo que había hasta ahora. Diferentes informes encargados por los que apoyan los Estatutos y los que están en contra, se contradicen, y en estas contradicciones, es sin duda, donde se apoyarán los contrarios a los estatutos para denunciarlos ante el Tribunal Constitucional presentando un recurso de inconstitucionalidad.

El desarrollo económico de estas ciudades, tan necesario, será impulsado sin duda por la estabilidad, que aporta este Estatuto visto desde fuera, desde el exterior, y por las competencias, financiación y posibilidad de elaborar su propio régimen económico y fiscal de las que les dota el Estatuto (6). La primera medida que se está llevando a cabo por parte de ambas ciudades es elaborar el futuro régimen económico y fiscal, el cual ya ha sido llevado al Congreso en el caso de Melilla, que pretende convertir a estas en un paraíso fiscal aprovechando las oportunidades que brinda el estatuto y el aprovechamiento de su situación en la Unión Europea (UE).

La posición de Marruecos

Marruecos ha seguido de cerca la evolución de los Estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla; pero a parte de presionar sobre el Gobierno español, han sido utilizados por la oposición (principalmente la Unión Socialis-

(6) GARCÍA, D. «Los Estatutos de Ceuta y Melilla, a debate» *El Telegrama de Melilla* del día 24 de marzo de 1996.

tas de Fuerzas Populares e *Istiqlal*) para presionar al gobierno de Hassan II respecto a sus reivindicaciones. Las resoluciones adoptadas por los partidos de la oposición, el Discurso del Trono de Hassan II en marzo del año 1994, la amenaza de medidas diplomáticas, la reclamación en la Asamblea General de Naciones Unidas son prueba de la respuesta marroquí a la aprobación de dichos Estatutos.

Marruecos realiza declaraciones de vez en cuando, bien por parte del Gobierno o de los partidos políticos, sobre Ceuta y Melilla; reclamaciones, a las que a decir verdad, la prensa da más importancia de las que tienen. En diciembre del año 1993, al anunciarse erróneamente la aprobación para enero de 1994 de los Estatutos, los partidos de oposición marroquíes reclamaron ante el Gobierno medidas para evitarlo, el primer ministro Filali rápidamente se aprestó a declarar que tales estatutos no debían preocupar a Marruecos, pues no eran auténticos Estatutos de Autonomía sino meras cartas municipales.

Uno de los motivos principales por el que la mayoría de los partidos políticos pedían la autonomía era evitar la doctrina de Naciones Unidas sobre territorios coloniales, especialmente las resoluciones 1.514 y 1.541; en esta última se establece que una presunción inicial para calificar a un territorio de colonia son las diferencias de carácter administrativo, político, jurídico, económico o histórico. La aprobación de este Estatuto de Autonomía, aunque diferente al modelo empleado en las Comunidades autónomas asegura con su futuro desarrollo la integración completa de Ceuta y Melilla en la organización territorial española.

La reclamación marroquí está basada en su propio texto constitucional que atribuye al Monarca la defensa de la integridad territorial de Marruecos. Sin embargo, la Constitución marroquí, al igual que la española, no especifica cuales son sus fronteras, por lo que los territorios que conforman la integridad territorial han ido cambiando con el paso del tiempo, comenzando con el «Gran Magreb» de Allal el-Fassi, del cual dejaron de ser parte de la integridad territorial Mauritania, parte de Senegal y Malí, Tinduf y una parte del desierto argelino.

El futuro de los Estatutos

Indudablemente, cualquier mejora política y económica en Ceuta y Melilla no sólo van en beneficio de la estabilidad de la zona, sino lo que es más importante, van en beneficio del progreso y el bienestar de sus habitantes,

ceutíes y melillenses, que en el fondo son lo único importante en este tema.

Es indudable que se debe perseguir la mejora de ambos Estatutos, unos lo plantean a través de una elaboración nueva que les convierta en Comunidad autónoma con capacidad legislativa y otros mediante la puesta en funcionamiento y mejora en el futuro de los actuales Estatutos. Ambas ciudades necesitaban urgentemente unos Estatutos, los actuales han sido fruto de una larga y ardua negociación entre PSOE y PP, y no son apoyados unánimemente por todos los grupos políticos con representación en ambas ciudades. Aunque las elecciones del día 28 de mayo mostraron el respaldo popular mayoritario a los partidos que apoyan estos Estatutos.

La situación de Ceuta y Melilla mejorará sin duda alguna con los actuales Estatutos. Desde el plano internacional la posición española gana varios enteros al eliminar en gran parte, si no del todo, la diferenciación de Ceuta y Melilla con el resto de España. El artículo primero de ambos Estatutos dice:

«Ceuta y Melilla, como parte integrante de la nación española y dentro de su indisoluble unidad, accede a su autogobierno para la gestión de sus intereses y de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución en los términos del presente Estatuto y en el marco de la solidaridad entre todos los territorios de España.»

Ambas ciudades han conseguido que su bandera ondee en el Senado junto a las otras 17 autonomías, aunque no dispongan de un senador autonómico. Durante su trámite en el Senado, los proyectos de ley de ambos Estatutos se pasaron por la comisión de autonomías de la Cámara Alta, lo que les hace situarse en el mismo plano que el resto de los Estatutos a nivel político. El silencio que Marruecos ha mostrado respecto a Ceuta y Melilla durante la negociación del último acuerdo pesquero hace pensar en el resultado político de estos Estatutos.

La capacidad de control sobre los propios intereses de Ceuta y Melilla que esto Estatutos otorgan a sus respectivas Asambleas permitirá en un futuro, junto con el mayor poder para las regiones en Marruecos aprobado recientemente, un mayor acercamiento a nivel regional entre las dos ciudades y los territorios marroquíes adyacentes; ello se puede concretar en la creación de proyectos conjuntos de cooperación transfronteriza, apoyados, por ejemplo, en los Fondos INTERREG de la UE, que permita un desarrollo en conjunto de toda la zona. Dichos contactos ayudarían a su

vez a controlar mejor ciertos problemas como la droga, el contrabando o la emigración ilegal, a la vez que crearía un foro de entendimiento regional el cual serviría para eliminar las reticencias que para dichos proyectos pudieran existir a nivel gubernamental.

La cooperación transfronteriza en Europa ha dado muy buenos resultados para el desarrollo regional, y en ese aspecto, Ceuta y Melilla, utilizando sus Estatutos, podrían crear un precedente al extender tal colaboración a países fuera del ámbito geográfico europeo.

El desarrollo cultural de Ceuta y Melilla ha sido un aspecto delicado, pero a la vez importante, en la elaboración de los Estatutos. La riqueza cultural de ambas ciudades (7) es más fácilmente protegida e impulsada a través de estos Estatutos.

Unión Europea (UE)

Otro aspecto muy importante en el cual influyen decisivamente los Estatutos de Autonomía es en la UE (8). Ceuta y Melilla forman parte de la UE, y su estatus dentro de ella viene contemplado en el artículo 25 del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas y en su protocolo número 2. Ceuta y Melilla forman parte de la UE pero no se encuentran incluidas en la unión aduanera, ni en la política agraria común, ni en la política pesquera. Gracias a su autonomía, Ceuta y Melilla pueden tener voz en Europa, la cual les surte con Fondos de Cohesión, a través del Comité de las Regiones y en espera del ansiado estatus de región ultraperiférica de la Unión, el cual, auspiciado principalmente por Francia, se encuentra aún en fase de elaboración, pero que supondrá un elemento muy importante para la evolución económica de las ciudades. El desarrollo de infraestructuras en ambas ciudades depende en gran medida de la concesión de fondos de ayuda de la UE, principalmente de Fondos FEDER, FEOGA e INTERREG, así como del Fondo Social Europeo. Ceuta y Melilla están incluidas en el objetivo número 1 (regiones menos desarrolladas) de dichos Fondos, como región prioritaria a desarrollar. Lamentablemente, la provisión de dichos fondos es más que dudosa que se mantenga en los niveles actuales para el próximo quinquenio que comenzará en el año 1999, lo que obliga al máximo aprovechamiento de los actuales.

(7) Véase el capítulo dedicado a la cultura.

(8) Véase el capítulo sobre la economía de Ceuta y Melilla.

Sin lugar a dudas, se puede decir que hoy por hoy, la UE es el mayor garante internacional de la soberanía española sobre Ceuta y Melilla, no sólo porque reconoce formalmente que ambas ciudades son españolas, sino porque su actual y futuro desarrollo político dependen en gran medida de las Instituciones comunitarias.

Otro aspecto en el que la completa integración de Ceuta y Melilla en la UE serviría para solucionar problemas actuales, es el de la inmigración, problema que afecta hoy en día de lleno a ambas ciudades. Ceuta y Melilla forman parte del Acuerdo de Schengen sobre control de fronteras, lo que las convierte en una especie de puertas hacia Europa. Compaginar tal función con sus capacidades para ello es un reto inmediato al que deben hacer frente ambas ciudades, el Gobierno español y la UE. Los acuerdos con Marruecos en este aspecto no han dado los resultados esperados, pero futuras negociaciones podrían crear un clima de entendimiento que mejoraría las relaciones con el reino alauita a nivel general.

Conclusiones

Lo que se perfila como futuro más inmediato para ambas ciudades es el desarrollo de todas las potencialidades de sus Estatutos a través de su reforma al cabo de cinco años, tal como los mismos prevén. La consecución de capacidad legislativa, perseguida por casi todos los grupos políticos, probablemente será alcanzada, dando, de esta forma, una mayor capacidad de decisión a las Asambleas de ambas ciudades para gestionar y potenciar sus especiales características. Económica y políticamente ambas ciudades irán integrándose cada vez más en la UE, pues la ventaja económica que antaño les otorgaba su estatus de puertos francos ha ido desapareciendo con la creación de mercado único. Una mayor integración en Europa supone además una mayor defensa de su propio carácter, tanto a nivel político como económico y social. Si bien en la actualidad no existe cooperación de ningún tipo con su *hinterland*, no es descartable que una mayor cooperación en otros campos como el económico o el social sea alcanzada, de manera que ambas partes se beneficien de la misma.