

Intervención de las Cortes en el proceso autonómico español

Enrique Alvarez Conde

1. INTRODUCCION

CASI TODOS LOS comentaristas de nuestra Constitución han subrayado, desde diferentes posturas políticas, que el Título VIII de la misma representaba la principal innovación y, a la vez, la regulación constitucional técnicamente más defectuosa, proponiéndose a tal efecto bien la propia reforma del mismo, bien una adecuada interpretación jurisprudencial que subsanara las posibles disfuncionalidades. Todo ello, sin olvidar la necesidad de desarrollar estas cuestiones con gran dosis de prudencia política, que no debería suponer la ausencia de una voluntad política para llevarla a cabo, requiriéndose a tal efecto la concurrencia de todas las fuerzas políticas.

En buena medida, estas deficiencias constitucionales del Título VIII se debe a que nuestros constituyentes no configuraron, deliberadamente, un modelo de Estado que se adaptase, con las naturales variedades, a los principios generales de las formas clásicas ya conocidas¹. Es decir, nuestro Estado autonómico contiene elementos tanto de un Estado regional como federal, siendo difícil poder inclinarse por una u otra calificación concep-

¹ Cfr., a este respecto, un resumen de las diversas fórmulas propuestas para definir nuestro modelo de Estado en G. ARINO: "El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica"; en el colectivo "La España de las Autonomías", Espasa Calpe, Madrid 1981, vol. II, págs. 11-119. Cfr.; asimismo, el planteamiento efectuado por nosotros en "El régimen político español", Tecnos, Madrid, 1983, págs. 57 y ss.

tual que en gran medida depende del propio desarrollo del mismo. Esta situación ha sido objeto de diferentes polémicas doctrinales y políticas, llegándose a una especie de aceptación general del término "Estado de las autonomías", que aparece concebido como una denominación neutra, incapaz de determinar la naturaleza jurídica de nuestro modelo de Estado.

A esta indefinición del modelo de Estado se podrían añadir otras disfuncionalidades de nuestra regulación constitucional. No obstante, y limitándonos exclusivamente al precepto que estamos comentando, habría que referirse a dos:

1) La no configuración, a diferencia de lo que sucede en otros textos constitucionales como el italiano, de un mapa territorial, pese a la oportunidad que para ello representaron, junto a la existencia de otra serie de inconvenientes, la existencia de los llamados "regímenes preautonómicos", establecidos en nuestro país desde el mes de septiembre de 1977 hasta el mes de octubre de 1978, y que parecía que podían haber representado la superación de un histórico problema ciertamente espinoso.

2) La defectuosa regulación de la iniciativa autonómica, en buena parte determinada por la inexistencia del mapa territorial, y que supuso, en los primeros momentos de desarrollo de nuestro Estado autonómico, toda una serie de disfuncionalidades que, a la postre, influirían, en algún modo, en la definitiva configuración del mismo.

Así, pues, el art. 144 de la Constitución incide de lleno en la problemática del proceso autonómico, concebido éste como aquel conjunto de trámites, plazos, requisitos y normas diversas que jalonan todo el proceso de configuración de las Comunidades Autónomas.

Todas estas cuestiones, y otras más que pudieran añadirse, han supuesto que a la hora de determinar el concepto de autonomía, a la hora de establecer la configuración conceptual de las Comunidades Autónomas, se haya tenido en cuenta una nota definitoria de nuestro modelo de Estado. Y es que la configuración de éste no se produce en un acto único, sino a lo largo de todo un proceso que puede hacer variar sustancialmente su naturaleza. Es decir, el principio de voluntariedad, el principio dispositivo, como también se le denomina, aparece como algo consustancial a

2 Cfr. E. LINDE: "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas". Documentación Administrativa, núm. 182, págs. 287 y ss. y nuestros trabajos: "Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico", REVL, núm. 202, págs. 233 y ss. y "Las Comunidades Autónomas", Editora Nacional, Madrid 1980.

la propia configuración de las Comunidades Autónomas. No otro sentido, tiene la ausencia de un mapa territorial y la amplitud con que ha sido concebida la iniciativa autonómica.

Esta configuración constitucional del principio de voluntariedad ha sido especialmente puesta de manifiesto tras el Informe realizado por la Comisión de Expertos³, en mayo de 1981, y la subsiguiente firma de los Acuerdos Autonómicos⁴, en julio del mismo año, entre el Gobierno de UCD y el PSOE, principales manifestaciones de lo que en su momento fue calificado como política de "concertación autonómica".

En efecto, en el primero de ellos se parte de la necesidad de corregir la utilización incondicionada del principio dispositivo, ya que puede crear una serie de disfuncionalidades importantes en el proceso de generalización del estado de las autonomías. Para ello, se proponen una serie de medidas, que serán recogidas por los Acuerdos Autonómicos, entre las cuales, por lo que al presente estudio se refiere, hay que destacar dos: la concreción del mapa autonómico y la utilización de los diferentes sistemas correctivos constitucionalizados en el art. 144⁵.

Así, pues, la problemática del art. 144 debe encuadrarse dentro de esta perspectiva. A todo ello, hay que añadir la aplicación que se ha producido del mismo, a supuestos especialmente conflictivos, como han sido su aplicación al proceso autonómico andaluz, a fin de solucionar el contencioso de Almería, y al caso de integración de Segovia, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León; contencioso que ha sido resuelto en definitiva por nuestro Tribunal Constitucional.

Ciertamente, hoy día, la problemática que plantea el citado precepto, así como todo lo relativo al proceso autonómico, se encuentra, en buena medida, superada. Pero ello no es óbice para poner de relieve toda una serie de cuestiones, cuya solución política ha sido realizada a costa de una serie de planteamientos cuya constitucionalidad es más que cuestionable.

3 El contenido de este informe ha sido publicado, así como el de los Acuerdos Autonómicos, a través del Centro de Estudios Constitucionales, en la "Colección Informe", núm. 32 y 36, respectivamente.

4 Algún autor (L. VANDELLI: "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas" IEAL, Madrid, 1982), ha llegado a calificarles de auténtica convención constitucional (págs. 406 y ss.)

5 Sobre estas cuestiones, cfr. S. MUÑOZ MACHADO: "Derecho público de las Comunidades Autónomas", Civitas, Madrid, 1982, vol. I, págs. 139 y ss. Cfr. Asimismo, mi planteamiento efectuado en "El régimen político español", cit., págs. 520 y ss.

Y ello, porque se ha tratado de corregir a destiempo los errores de unas fuerzas políticas que parece no han sabido estar a la altura de las circunstancias, máxime cuando nuestra defectuosa regulación constitucional reclamaba un esfuerzo mayor de las mismas.

II. *EL SISTEMA CORRECTIVO DEL AMBITO TERRITORIAL*

Anteriormente, hemos señalado que nuestra Constitución, incomprensiblemente, y cuando parecían existir condiciones más que suficientes para llevarlo a cabo, no había configurado un mapa territorial, permitiendo en cambio la posibilidad de diferentes supuestos de ámbito territorial que habrían de ser determinados, en virtud de ese principio dispositivo, por los propios territorios que quisieran acceder a la condición de Comunidad autónoma. Estos posibles ámbitos territoriales, con carácter general, eran los siguientes:

- a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- b) Los territorios insulares.
- c) Las provincias con entidad regional histórica.

Junto a estos supuestos generales, constitucionalizados en el art. 143.1., el art. 144 de la Constitución preveía la posibilidad de un doble sistema correctivo.

1) Por un lado, en el apartado a) del precepto se establece la posibilidad de que las Cortes, mediante una ley orgánica y por motivos de interés nacional, autorizasen la constitución de una Comunidad Autónoma, cuando el ámbito territorial de la misma fuera igual o inferior al de una provincia y, además, careciese de entidad regional histórica.

Con ello, se contemplaban dos posibilidades, cuya incidencia práctica iba a ser desigual. En primer lugar, se permitía que territorios inferiores a una provincia adquiriesen la condición de Comunidad autónoma. En virtud de ello, cabía la posibilidad de que contenciosos históricos como el de Cartagena, e incluso los casos de Ceuta y Melilla, que han tenido un tratamiento específico a través de la Disposición Transitoria Quinta de nuestra Norma Fundamental, y cuya problemática se escapa a las dimensiones del presente trabajo, pudiesen ser solucionados por decisión de las Cortes Generales.

Pero, sin duda alguna, el precepto aparecía pensado para los supuestos en que se considerase que ciertas provincias carecían de entidad

regional histórica de tal forma que ni siquiera el ejercicio de la iniciativa autonómica podía paliar, siendo necesaria la intervención del Parlamento para subsanar esta hipotética disfuncionalidad en la configuración del nuevo modelo de Estado.

Con ello, se planteaba el problema de lo que había de entenderse por entidad regional histórica, requisito éste que parecía tener un carácter más rígido que las "características históricas, culturales y económicas comunes", a que se refería el art. 143.1. Por otro lado, de la redacción del precepto se deducía que las Cortes Generales no aparecían concebidas como auténticos titulares de la iniciativa autonómica, ya que la expresión "autorizar" viene a significar que los titulares de dicha iniciativa son otros y que las Cortes únicamente tienen que autorizarla. Y naturalmente, que dicha autorización, efectuada mediante ley orgánica, ha de hacerse de forma expresa y no a través de la misma ley orgánica por la que se aprueba el Estatuto de autonomía.

Ante esta situación, y estando ya en tramitación algunos Estatutos de autonomía de Comunidades autónomas uniprovinciales, para los cuales las Cortes no se habían planteado la posibilidad de conceder dicha autorización, dando por presupuesta la existencia de dicha entidad regional histórica, se publica el Informe de la Comisión de Expertos que supone un giro importante en esta materia.

En efecto, partiendo de su planteamiento general de que hay que evitar el libre juego del llamado principio dispositivo, y tras señalar la conveniente generalización del proceso autonómico, con el establecimiento del mapa territorial, el Informe señala que las Comunidades autónomas que se constituyan deben ser suficientemente sólidas, con dimensión, población y recursos suficientes para asegurar la gestión de los servicios públicos. En consecuencia, a este respecto, señala que la autonomía uniprovincial es algo absolutamente excepcional en nuestra Constitución, proponiendo la exigencia del requisito de "la entidad regional histórica", concepto éste que "no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas". Con ello, se trataría de evitar la proliferación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, ya que "la condición de provincia con entidad regional histórica no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada".

Esta rigurosa aplicación de la exigencia de la "entidad regional histó-

rica", que ha sido posteriormente justificada por sectores importantes de nuestra doctrina⁶, se tradujo en los Acuerdos Autonómicos en el establecimiento de un mapa territorial, donde se aprecia la existencia de 7 Comunidades autónomas uniprovinciales; lo cual supone que este tipo de Comunidades autónomas no van a tener un carácter tan excepcional. Y es que, en realidad, la cuestión planteada no es la propia argumentación del Informe de los Expertos, que en este punto parece plenamente aceptable, sino el momento oportuno del mismo y, fundamentalmente, el porqué de su aplicación a unos territorios y no a otros.

En efecto, el art. 144 a) únicamente se ha aplicado a la provincia de Madrid, cuya falta de entidad regional histórica fue subsanada por la autorización de las Cortes Generales, efectuada por la ley orgánica 6/1982, de 7 de julio. Incluso, en los propios Acuerdos Autonómicos se contemplaba un procedimiento para constituir a Madrid en Comunidad autónoma uniprovincial que, a la postre, sería el seguido. Pero, asimismo, se contemplaba la posibilidad, cuya constitucionalidad es más que dudosa, de que la apreciación de la "entidad regional histórica" para las demás Comunidades autónomas uniprovinciales, aparte de las previsiones de integración de Cantabria y Rioja en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que han tenido su correspondiente traducción en los diferentes Estatutos de autonomía, fuese realizada por la Comisión Constitucional del Congreso y del Senado y, posteriormente, ratificada por los plenos de ambas Cámaras, al tiempo que se aprobaba su correspondiente Estatuto de autonomía. Con ello, se acudía a una postura intermedia, violándose el espíritu del art. 144 a), en virtud del cual, como ya hemos apuntado, dicha autorización mediante ley orgánica no suponía, en modo alguno, que dicha ley orgánica fuese la misma por la cual se aprobaba el correspondiente Estatuto de autonomía.

Es decir que o se exigía correctamente el requisito de la "entidad regional histórica", tal y como se había hecho con Madrid, o se violentaba el texto constitucional. Y es que en el fondo del precepto, cuya posible desaparición de nuestro texto constitucional no hubiera presentado, con una adecuada regulación en las Disposiciones Transitorias, grandes incon-

6 Cf., a este respecto, S. MUÑOZ MACHADO: "El derecho público de las Comunidades autónomas", cit., pág. 248, para quien el constituyente no se ha referido a la simple presencia de rasgos diferenciales en una provincia, a su particular cohesión como colectividad territorial o a la posesión de una trayectoria, de un patrimonio histórico propios..., sino que hace referencia a una experiencia histórica de autogobierno y no a un mero sentimiento o a la constatación de datos diferenciales".

venientes, se encuentra presente la espinosa cuestión, difícilmente susceptible de ser juridizada, sobre cuáles son los requisitos que pueden exigirse a un territorio para que pueda acceder a la condición de Comunidad autónoma. En efecto, el propio proceso de formación del Estado español, así como las transformaciones experimentadas en el mismo durante varios siglos, hacían imposible dar una respuesta clara. O, planteado el problema desde otro punto de vista, dicha respuesta sería fácil para determinados territorios y muy difícil o imposible para otros.

Acabamos de señalar que la solución dada por el Informe de los expertos al requisito de "la entidad regional histórica" puede considerarse aceptable. Pero no sucede lo mismo con la solución recogida en los Acuerdos Autonómicos. Y es que no se entiende muy bien, porque este precepto se ha aplicado únicamente al supuesto de Madrid, sobre cuya consideración como provincia sin entidad regional histórica no parecen existir grandes dudas, y no a otros territorios, a otras Comunidades autónomas uniprovinciales, que no parecían encontrarse en una situación muy distinta a la de la provincia de Madrid. Y es que no nos parecen válidas razones como las propuestas para justificar esta diferencia de trato, por el hecho de que algunas de estas provincias hubieran ya iniciado su proceso estatutario. Sin duda el Derecho, y la Constitución es la cima de nuestro ordenamiento jurídico, no merece esa falta de respeto. Aunque a estas alturas el problema político ya esté resuelto, creemos que hubiera sido mejor que el art. 144 a) de nuestra Constitución se hubiera convertido en un precepto sin aplicación práctica. De otra forma el precedente, y más tarde tendremos ocasión de verlo, puede ser peligroso, ya que el ordenamiento jurídico no puede estar al servicio, no puede ser utilizado para revestir formalmente decisiones políticas erróneas, máxime cuando hay otras vías para solucionarlo y no se produce un conflicto insalvable entre el principio de legitimidad y el de legalidad.

2) Por otro lado, en el apartado b) del art. 144 se establecía la posibilidad de que las Cortes, también mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, pudiesen autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estuviesen integrados en la organización provincial.

Este precepto plantea una menor problemática que el anterior y quizás parece tener una mayor justificación, aunque posiblemente su lugar más adecuado hubieran sido las disposiciones transitorias. En todo caso, es una previsión loable de nuestros constituyentes digna de tenerse en cuenta.

El problema planteado es el de los territorios posiblemente afectados por el mismo. Aunque de los debates parlamentarios parece deducirse que el precepto estaba pensado para los supuestos de Ceuta y Melilla, dada la posible referencia a estas ciudades, que se contenía, en el apartado a) del art. 144, así como lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta, creo que este supuesto es únicamente aplicable al futuro hipotético de Gibraltar, único territorio, por otra parte, que no se encuentra incluido, de un modo u otro, en la organización provincial española.

Por otro lado, se plantea el tema de si nos encontramos o no en presencia de un auténtico ámbito territorial de una futura Comunidad autónoma, ya que el precepto en cuestión no señala que estos territorios vayan a convertirse en Comunidad autónoma, sino que únicamente poseerán un Estatuto de autonomía, autorizado o acordado por las Cortes Generales. Con independencia de cuál sea la solución futura sobre el contencioso de Gibraltar, hoy en día, aún no previsible, lo cierto es que dicho territorio, cuando pase a la plena soberanía española, ha de poseer —si se sigue esta vía— necesariamente la condición de Comunidad autónoma, sin que pueda tener otra condición, como pudiera ser la de provincia o la de municipio, pues aunque estos también tengan la consideración de entidades territoriales autónomas, sin embargo, para ellos no se prevé la existencia de un Estatuto de autonomía y sí, por el contrario, se predica de las Comunidades autónomas.

Finalmente, hay que señalar que la utilización que hace el art. 144 del término "acordar", como alternativo al término "autorizar", aparte de que se esté previendo de algún modo que el contencioso de Gibraltar se solucione mediante un acuerdo o convenio internacional, lo cierto es que en este segundo caso las Cortes Generales se convierten en auténticas protagonistas en la concesión del Estatuto de autonomía, que puede ser aprobado por ellas sin la intervención del territorio afectado. Si, por el contrario, las Cortes Generales no acuerdan, sino que autorizan su posición en el correspondiente proceso autonómico pierde protagonismo, equiparándose de algún modo a lo dispuesto en el apartado a). En todo caso, en este segundo supuesto, parece que el territorio afectado sí que intervendría en la elaboración de su correspondiente Estatuto de autonomía.

III. EL SISTEMA CORRECTIVO DE LA INICIATIVA AUTONOMICA

Viene constitucionalizado en el apartado c) del art. 144, siendo, sin duda alguna, el que una mayor problemática ha planteado.

La regulación constitucional de la iniciativa autonómica, efectuada fundamentalmente, y de forma poco sistemática, en los artículos 143.2 y 151.1., en cuya problemática concreta nos está vedado entrar en estos momentos, viene en buena medida determinada por la ausencia de un mapa territorial autonómico. Por otro lado, la regulación de la voluntad de los territorios que quieren convertirse en Comunidad Autónoma es la manifestación más expresiva de ese principio de voluntariedad, de ese principio dispositivo a que nos hemos referido. En líneas generales, puede decirse que tanto los supuestos contemplados, como los requisitos exigidos en cada uno de ellos, aparecen cualificados por la nota de la disfuncionalidad, siendo no pocos los problemas que en su día plantearon.

El tema se complica aún más con la redacción que presenta el art. 144 c), donde se concibe a las Cortes Generales como auténticos titulares, constitucionalmente legitimados, para el ejercicio de la iniciativa autonómica, al poder sustituir la iniciativa de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos. En suma, se trata de un serio correctivo al principio dispositivo.

El problema de fondo planteado radica en cómo interpretar esta posible intervención de las Cortes Generales en el proceso autonómico. En principio, y sin desdeñar otras posibles vías interpretativas, pueden ofrecerse dos soluciones:

a) Por un lado, y por tratarse de una posibilidad absolutamente excepcional, parece que ha de interpretarse de forma restrictiva. En este sentido, la previsión de nuestros Constituyentes no es desdeñable, pues puede evitar una serie de disfuncionalidades importantes. Ahora bien, parece que las Cortes solamente deben ejercer dicha iniciativa, cuando el territorio en cuestión no la hubiese ejercido, pero nunca cuando el territorio afectado hubiese hecho uso de la misma y, por la razón que fuese, ésta hubiese fracasado por no cumplirse los requisitos constitucionalmente exigidos. A no otra conclusión parece conducir la utilización del verbo "sustituir", que nunca puede significar una suplantación de la iniciativa autonómica ejercida por los titulares constitucionalmente legitimados.

b) Frente a este planteamiento, que tiene su indudable peso argumental, cabe también otro que ha sido, a la postre, el seguido mayoritariamente por la doctrina y el acogido, como luego veremos, por nuestra Jurisprudencia constitucional. En efecto, no se trata sólo de determinar el significado de la expresión "sustituir", sino que la facultad del art. 144 c) hay que ponerla en relación con los motivos de interés nacional a que se refiere el propio precepto. Desde esta perspectiva, la interpretación

restrictiva pierde gran parte de su significado, debiendo admitirse que la intervención de las Cortes no puede limitarse al hecho de que no se hubiese ejercido la iniciativa autonómica, sino a cualquier otra posibilidad que venga reclamada por dichos motivos de interés nacional.

Con independencia del peso específico de ambas argumentaciones, la aplicación, y consiguiente opción por una u otra vía interpretativa, iba a venir en buena medida condicionada por el propio desarrollo del proceso autonómico. En efecto, aunque pudiera parecer que el territorio afectado iba a disponer de una autonomía no originaria ni reconocida, sino meramente concedida por las Cortes Generales, lo cierto es que con esta cláusula podrían evitarse posibles disfuncionalidades en la configuración de nuestro Estado autonómico. Pensemos, a modo de ejemplo hipotético, que determinados territorios, en el uso amplio de su principio dispositivo, no quisieran acceder a la condición de Comunidad Autónoma, permaneciendo en su condición de provincias, situación esta que no aparece expresamente prohibida por nuestro texto constitucional, pero el cual carece de un precepto semejante al art. 22 de nuestra Constitución republicana. Con ello, el proceso de generalización, a que antes nos hemos referido, se vería truncado. Y es que no hay que olvidar que la generalización con que aparece concebido nuestro modelo autonómico, presente incluso en la mente de nuestros constituyentes y que los diferencia sustancialmente de nuestro modelo republicano, parecía exigir una cierta uniformidad que la amplia aplicación del principio dispositivo parecía contradecir.

Las anteriores consideraciones no nos impiden poner de manifiesto que la opción por la segunda de las interpretaciones propuestas ha venido en buena medida condicionada por la necesidad de solucionar los contenciosos planteados, en concreto el caso andaluz y el de Segovia. Una vez más, los errores de determinadas fuerzas políticas obligan a acudir a mecanismos constitucionales y a efectuar unas interpretaciones que eviten toda una serie de disfuncionalidades que hubieran podido poner en tela de juicio la propia configuración de nuestro Estado autonómico, planteándose una serie de interrogantes que no deberían haber existido si dichas fuerzas políticas hubieran estado a la altura de las circunstancias.

De este modo, y por lo que a la interpretación *doctrinal* se refiere, los comentaristas del precepto han ampliado considerablemente esta excepción al principio dispositivo que supone la cláusula del art. 144 c). Así, se ha llegado a señalar que dicho precepto favorece la extensión de la regionalización a todo el territorio y que la cláusula contemplada en su

último apartado está "dirigida a evitar las disfunciones generales que podrían derivar de la falta de integración de algunos territorios, por inercia o rivalidades locales, en el ordenamiento regional"⁷. De otros sectores doctrinales, se ha concretado aún más el significado de esta excepción al principio dispositivo, señalando que ella es aplicable "si esta voluntad autonómica no se ha manifestado o no reúne todos los requisitos exigidos por el art. 143.2."⁸, contemplándose, incluso, todos los supuestos en que es posible su aplicación:

- cuando se produce una sustitución total o plena de la iniciativa local, consecuencia de que el territorio en cuestión no haya producido ninguna manifestación sobre la iniciativa autonómica;

- cuando se trata de complementar iniciativas ya producidas, pero que resultan insuficientes por no reunir los requisitos constitucionales exigidos; y

- cuando se trata de reconducir iniciativas autonómicas aisladas e integrarlas en un proyecto más amplio⁹.

Como puede apreciarse, la doctrina mayoritaria ha optado por la línea seguida en la segunda de las interpretaciones propuestas, tratando de justificar así la solución doctrinal producida, en líneas generales, cuando ya se conocían los contenciosos existentes, así como la posible solución de los mismos, ha venido en buena parte determinada por el propio Informe de los Expertos y los correspondientes Acuerdos Autonómicos.

En efecto, el Informe de los Expertos, cuyo planteamiento general ya conocemos, proponía una limitación al principio dispositivo "consistente en la habilitación constitucional en favor del Estado de poderes suficientes tanto para reconducir las iniciativas autonómicas abusivas, permitiendo la integración de algunos territorios en Comunidades más amplias, como para impedir que queden en el seno del Estado islotes no autonómicos"; señalando que, a tal efecto, lo dispuesto en el art. 144

⁷ Así lo entiende L. VANDELLI: "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas", cit., pág. 186.

⁸ J. LEGUINA: "Las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva "La Constitución española de 1978. Estudio sistemático", Civitas, 2a. ed. Madrid, 1981, pág. 784.

⁹ Así lo considera S. MUÑOZ MACHADO: "El derecho público de las Comunidades Autónomas", cit., pág. 266, para quien el art. 144 c) "está destinado a evitar que la actitud minoritaria de algunas corporaciones locales impidiera la transformación en Comunidades Autónomas de un territorio más amplio o, supuesta una autonomización completa del territorio español, que restaran espacios sometidos a la vieja disciplina centralista, situación que podía distorsionar la organización administrativa del Estado" (pág. 245).

constituía un instrumento de notoria eficacia, especialmente la previsión contemplada en su apartado c), el cual venía a suponer que las Cortes podían acordar la autonomía a determinadas provincias que hubieran decidido no acceder a ella, o se hubiesen producido "renuncias claras al ejercicio del derecho a la autonomía". Por lo tanto, el Informe de los Expertos se inclina también por la segunda de las interpretaciones posibles, llegando a afirmar que el art. 144 c) "permite interpretar que en uso de la facultad que se otorga a las Cortes Generales, mediante ley orgánica, cabe no solamente sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales correspondientes, sino también decidir en el supuesto de una sola provincia si la misma debe constituir una Comunidad uniprovincial o, por el contrario, debe incorporarse a otra Comunidad autónoma pluriprovincial limítrofe". Es decir, el contencioso de Segovia condiciona esta interpretación, que no se reduce ya al significado de la cláusula del art. 144 c), sino que trata de analizar todas las posibilidades contenidas en dicho precepto de una forma complementaria.

En consecuencia con ello, los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, señalaban: 4º) "Se establecerá, mediante ley orgánica la solución constitucional que permita la integración en una Comunidad Autónoma de las provincias que aún no estuvieran incorporadas a ninguna región. Esta ley orgánica deberá estar en vigor antes del 30 de abril de 1982". Es decir, la solución al contencioso de Segovia parecía haberse decidido, con arreglo a unos plazos temporales que luego no se cumplieron.

Reiteradamente, hemos señalado que las interpretaciones mayoritarias del art. 144 c) estaban, en parte, condicionadas por la solución de los contenciosos planteados. Estos han sido, fundamentalmente, dos:

1) *El contencioso de Almería* debe plantearse dentro de lo que entonces se denominó "la racionalización del proceso autonómico", como consecuencia de la polémica surgida entre las vías autonómicas de los artículos 143.2. y 151.1. y su aplicación concreta al proceso autonómico andaluz.¹⁰

En efecto, este planteamiento, y el abandono por U.C.D. de la vía del art. 151.1., se produce pocas fechas antes de la convocatoria del

10 Cfr., a este respecto, el planteamiento efectuado por M. BONACHELA MESAS: "El proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar del artículo 151 de la Constitución", en la obra colectiva "Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas", Granada, 1984, vol. I, págs. 313 y ss.

referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica en Andalucía. Celebrado éste el 28 de febrero de 1980, se alcanza un resultado positivo en todas las provincias a excepción de Almería. Ello supone, junto al no cumplimiento de todos los requisitos constitucionalmente exigidos, la manifestación de una voluntad autonómica superior a la expresada en los referéndums vasco y catalán, lo cual acentúa indudablemente la sensación de discriminación, cuyo coste político se verá plasmado en las elecciones autonómicas de mayo de 1982.

Indudablemente, la solución del caso andaluz, exigida por una cuestión de legitimidad constitucional, planteaba importantes problemas de orden jurídico y político. El acuerdo adoptado por las diversas fuerzas políticas supuso la solución al problema político planteado, pero la solución jurídica adoptada plantea, cuando menos, graves dudas sobre su propia constitucionalidad.

En efecto, tras desechar diversas posibilidades, la solución se adoptó mediante la aprobación simultánea de dos leyes orgánicas. Por la primera de ellas, la ley orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, se modificaba la propia Ley Orgánica sobre las distintas modalidades de referéndum, a fin de solucionar el supuesto de todas las provincias andaluzas que, a excepción de Almería, habían cumplido los trámites del art. 151.1. de la Constitución, cuestión esta cuyo análisis escapa del ámbito del presente trabajo. Para solucionar el contencioso de Almería, la referida Ley Orgánica establecía la posibilidad de que las Cortes Generales, a iniciativa de los diputados y senadores de las provincias que no hubiesen ratificado la iniciativa autonómica en los términos del art. 151.1., pudiesen, mediante ley orgánica, sustituir dicha iniciativa. Y así fue como se realizó. En efecto, mediante la Ley Orgánica 13/1980, también de 16 de diciembre, sin referirse expresamente al art. 144 de la Constitución, aunque apoyándose en el interés nacional que le sirve de sustento, se declaró sustituida la iniciativa autonómica de Almería "con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del art. 151 de la Constitución".

Esta solución dada al caso andaluz se inscribe, pues, dentro de los problemas interpretativos que plantea el art. 144 c), inclinándose nuestro legislador por una determinada solución. Pero es que, aun admitiendo esta posible interpretación del referido precepto constitucional, resulta que parecen haberse desbordado sus propias previsiones. En efecto, este precepto permite sustituir la iniciativa autonómica de las Corporaciones mencionadas en el art. 143.2., que son las mismas que las contempladas

en el art. 151.1. Pero, lo que no permite es la sustitución del referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, que ya no depende de la voluntad de dichas Corporaciones locales, sino de los correspondientes electores. Y la posible interpretación extensiva del art. 144 c), en base a los motivos de interés nacional, no puede extenderse más allá haciendo que el contenido del precepto resulte muy distinto del de su propia formulación constitucional. Con ello, a fin de solucionar el problema político planteado, se superaron ampliamente las propias previsiones del art. 144 c). Una vez más, el derecho, el ordenamiento jurídico, es utilizado para revestir jurídicamente decisiones políticas erróneas, poniéndose de manifiesto el conflicto existente, en este caso, entre el principio de legitimidad y el principio de legalidad.

2) *El contencioso de Segovia*, si bien no planteaba tan graves problemas políticos, es claramente revelador de la interpretación que ha tenido que darse al art. 144 c), a fin de corregir determinadas decisiones políticas.

En efecto, el desarrollo del proceso autonómico en Castilla-León plantea también sus propias singularidades. Por lo que al presente caso se refiere, el hecho es que los municipios de la provincia de Segovia, así como su Diputación, mediante acuerdo adoptado el 23 de abril de 1980, se pronuncian en contra de la iniciativa autonómica emprendida por el Consejo General de Castilla y León para constituir la Comunidad Autónoma referida. Es decir, que parece existir una manifestación concreta de la voluntad autonómica, razón por la cual el Proyecto de Estatuto de Castilla y León no incluye, en principio, en su ámbito territorial a la provincia de Segovia. Al propio tiempo, el 31 de julio de 1981, la Diputación provincial adopta otra iniciativa tendiente a constituir a Segovia en Comunidad Autónoma uniprovincial, iniciativa que es ratificada por los Ayuntamientos de la provincia entre los meses de agosto y diciembre de 1981, que representan un 87,7 o/o de la totalidad de los mismos y el 56,68 o/o del censo electoral. No obstante en estos acuerdos, se encuentra computado el adoptado por el Ayuntamiento de Cuéllar, el 5 de octubre de 1981, que no es comunicado a la Diputación Provincial, siendo posteriormente revocado, por otro del 3 de diciembre del mismo año, en el sentido de pedir su integración en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que actualmente se encuentra recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, dicha iniciativa autonómica de carácter uniprovincial tampoco ha cumplido los requisitos constitucionales exigidos, a espera de que se resuelva el contencioso de Cuéllar.

En estas circunstancias, y como consecuencia del Informe de los

Expertos y de las previsiones de los Acuerdos Autonómicos, se decide la utilización de la vía del art. 144 c), que supone el ejercicio de una tercera iniciativa autonómica, concluyéndose con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo; es decir, prácticamente al mismo tiempo que la propia promulgación del Estatuto de Castilla y León, en virtud de la cual se produce la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León, de acuerdo con las previsiones estatutarias establecidas ¹¹.

Esta Ley Orgánica fue recurrida por el Grupo Parlamentario Popular del Senado ante el Tribunal Constitucional, adoptándose una decisión que, con independencia de su posible fundamentación jurídica, hay que considerar inserta dentro de ese proceso de comportamiento de nuestras fuerzas políticas a que hemos venido haciendo referencia.

La intervención de nuestro Tribunal Constitucional en este contencioso, a nuestro modo de ver innecesariamente provocada, no ha hecho sino ratificar, y ello de un modo contundente, la segunda de las interpretaciones propuestas sobre el significado del art. 144 c).

En buena medida, y aunque el caso no respondía a los mismos planteamientos, la solución ya venía apuntada por la Sentencia núm. 89/1984, de 28 de setiembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 381/1983, también planteado por el Grupo Parlamentario Popular del Senado, contra el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a fin de lograr la segregación de la provincia de León de dicha Comunidad Autónoma.

El problema de fondo planteado afecta la naturaleza de la iniciativa autonómica, ya que los recurrentes pretendían que se reconociese como válido el acuerdo de la Diputación de León, de 13 de enero de 1983, revocatorio del de 16 de abril de 1980, por el cual se había incorporado a la iniciativa autonómica adoptada por el Consejo de Castilla y León. Una vez más, la poco adecuada actuación de un partido político ponía sobre el tapete una serie de disfuncionalidades que no tenía por qué

¹¹ Estas disposiciones estatutarias, previamente acordadas, se materializan en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, donde se dispone: "En el caso de que una Ley Orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha ley orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2 de este Estatuto, con la mención expresa de provincia incorporada".

haberse planteado. Prescindiendo ahora de otras cuestiones relativas al recurso, la decisión del Tribunal Constitucional, por lo que al presente estudio se refiere, merece ser tenida en cuenta en dos órdenes de consideraciones:

1) Por un lado, el Tribunal analiza el problema, en el sentido anteriormente apuntado, de la naturaleza jurídica de la Ley Orgánica prevista en el art. 144 c). En efecto, en su Fundamento Jurídico Cuarto dispone:

"Tal facultad de sustitución sólo puede ejercitarse mediante Ley Orgánica, según dice el art. 144 y, si bien el precepto no lo dice expresamente, está claro que ha de tratarse de una ley aprobada precisamente al amparo de dicho precepto, sin que pueda considerarse que se ha cumplido el requisito, y ejercida la facultad por él condicionada, al aprobar un Estatuto de autonomía como Ley Orgánica, según exige la norma constitucional, porque de ser así no tendría sentido alguno la iniciativa de las Corporaciones, cuya eventual ausencia resultaría siempre automáticamente suplida por la voluntad de las Cortes manifestada en el solo hecho de aprobar un Estatuto que las abarcase".

Como puede apreciarse, la solución ofrecida por el Tribunal, jurídicamente irreproachable, venía a desvirtuar la solución adoptada en los Acuerdos autonómicos a que anteriormente nos hemos referido. Sin embargo, su incidencia práctica iba a ser nula, pues ya habían constituido todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

2) Por otro, el Tribunal determina la naturaleza y el significado de la iniciativa autonómica. En efecto, en el Fundamento Jurídico Quinto de la referida sentencia dispone:

"Con los acuerdos adoptados en tal sentido se produce, por tanto, un impulso del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, impulso sin el cual éstas no podrían constituirse o no podrían abarcar a la provincia en que faltan, a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede el artículo 144 c) de la Constitución.

Sin embargo, que tal impulso inicial sea necesario —salvo la hipótesis excepcional indicada— no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo . . . Los Ayuntamientos y la

Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega”.

Con ello, el Tribunal distingue en su argumentación las distintas fases del proceso autonómico que, aunque mantiene una cierta unidad entre sí, no obstante aparecen perfectamente diferenciadas, ya que tanto los sujetos legitimados como la finalidad perseguida por cada una de ellas es distinta. En suma, se trata de fases sucesivas tendientes a la configuración definitiva de la Comunidad Autónoma. Así lo entiende la sentencia al rechazar con rotundidad las pretensiones de los recurrentes:

“La Asamblea del artículo 146 es un órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto; y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus efectos. Admitir que tras la convocatoria de la Asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución, cualquier provincia puede desvincularse del proceso sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede poner fin al proceso autonómico obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto también diferente. La ordenación del proceso obliga más bien a la conclusión contraria: los actos a que se refiere el artículo 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase”.

No obstante, el fondo de la cuestión que estamos analizando va a ser resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de noviembre de 1984, donde desestimó el Recurso de Inconstitucional núm. 380/1984, interpuesto contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de incorporación a Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Las razones de la argumentación del Tribunal se fundamentan en un triple orden de consideraciones:

a) Por un lado, se trata de determinar las relaciones existentes entre los artículos 143.3. y 144 c), en el sentido de si el plazo de los cinco años

para reiterar la iniciativa autonómica afecta o no a las Cortes cuando se convierten en titulares de la misma.

La postura de los recurrentes era positiva, mientras que el Abogado del Estado se pronunció en contra. El Tribunal va a seguir esta segunda orientación, negando que la ley recurrida sea contraria al art. 143.3. En efecto, en el Fundamento Jurídico Primero dispone:

"En efecto, la iniciativa a la que se refiere el artículo 143.3. como no reiterable hasta pasados cinco años de su primera formulación es la de los entes a los que se refieren los dos primeros apartados del mismo artículo, y ello es así, no sólo, como afirma el representante del Gobierno, por los criterios de interpretación literal y sistemática que él mismo expone, sino porque sería un contrasentido supeditar los motivos de interés nacional que son la única razón de ser de la actuación de las Cortes en el artículo 144 CE, al transcurso de un largo plazo cuyo término inicial depende de la esfera de decisión de los diversos entes a que se refiere el artículo 143.1 y 2 de la Constitución, lo que equivaldría dejar en las manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional atribuido, en este caso, por el inciso primero del artículo 144 CE, a las Cortes Generales".

Esta fundamentación del Tribunal, en sí misma irreproachable, pone sobre el tapete el problema de las relaciones existentes entre las diversas vías de acceso a la autonomía. Sin entrar en el fondo de la cuestión, en principio hay que señalar que pese a ser evidente que el plazo de los cinco años no afecta a las Cortes, la iniciativa que éstas ejercen no se encuentra totalmente desligada de la iniciativa general del art. 143.2., ya que la utilización de esta vía conduce a las mismas consecuencias y resultados que si se hubiera seguido la del 143.2.

b) Por otro lado, el Tribunal efectúa una serie de consideraciones tendientes a demostrar que la ley impugnada no atenta lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución. En efecto, en el Fundamento Jurídico Segundo de la sentencia, señala que no hay que confundir el derecho a la autonomía con el derecho de cada provincia a la autonomía ni con el derecho a la iniciativa autonómica.

Este último, el derecho a la iniciativa autonómica es titular cada provincia en cuanto entiende que reúne los requisitos del art. 143, pero "ello no significa, sin más, que directamente emanado de la Constitución, Segovia, o cualquier otra provincia, tenga derecho a constituirse en Comunidad autónoma uniprovincial", pues han de ser las Cortes Generales las que ratifiquen el requisito de la entidad regional histórica y el cumplimiento de las exigencias del art. 143.2. Estas consideraciones del Tribunal no son, en sí mismas consideradas, objetables. El único problema que se plantea es de orden eminentemente político en cuanto al reconocimiento de la entidad regional histórica a que ya nos hemos referido. Pero, es que siguiendo el hilo argumental habría que añadir que tampoco, un conjunto de provincias tienen derecho a constituirse, sin más, en Comunidad autónoma, ya que las Cortes deben también apreciar la existencia de las características históricas, culturales y económicas comunes a que se refiere el art. 143.1. Es decir, ambos requisitos deben situarse en un mismo plano.

A continuación, el Tribunal señala que esta apreciación de las Cortes Generales no ha podido producirse debido a la interrupción del proceso iniciado, señalando que "la provincia de Segovia, antes de la Ley Orgánica 5/1983, no era un titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma directamente emanado del artículo 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales".

En el ejercicio de la iniciativa autonómica, el Tribunal analiza, en el Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia, el contencioso de Cuéllar, al que considera irrelevante para el caso planteado, estudiando las dos posibles soluciones que podría ofrecer la Audiencia Territorial de Madrid, y llegando a la conclusión de que en ambos casos era posible la intervención de las Cortes a través de la vía del art. 144, incluso contra la voluntad autonómica de Segovia.

c) Finalmente, el Tribunal en su Fundamento Jurídico Tercero analiza la problemática del art. 144 c). A este respecto, los recurrentes habían optado por una interpretación restrictiva del mismo, en el sentido de la primera de las posibles vías interpretativas a que nos hemos referido anteriormente. Por su parte, el Abogado del Estado opta por la segunda, señalando que el art. 144 c) no sufre tan sólo el impulso inicial del proceso del 143.2, sino todo el proceso, razón por la cual la norma del 143.3, es impeditiva para la provincia, pero no para las Cortes Generales. En suma, el citado precepto puede operar en tres hipótesis: ante la falta de

iniciativa autonómica, cuando la iniciativa haya sido tomada pero no haya prosperado, que es el caso de Segovia, e incluso cuando estemos ante una iniciativa perfeccionada con todos los requisitos del 143.2.; pues si se interpretan las facultades que el art. 144 atribuye a las Cortes, no con carácter alternativo sino como concurrentes, lo cierto es que la ley orgánica impugnada supone un rechazo implícito a la autorización de una Comunidad Autónoma uniprovincial.

Ante esta disyuntiva, el Tribunal opta por la línea interpretativa propuesta por el abogado del Estado, aunque sin recoger expresamente todas sus argumentaciones. En efecto, el Tribunal empieza recordando el propio concepto de autonomía, con referencia expresa a otras sentencias (en concreto a las núm. 4/1981, de 2 de febrero y núm. 76/1983), en cuanto poder limitado sujeto a una serie de límites que vienen determinados por el principio de unidad e integración de las partes en el conjunto nacional y por la idea de interés nacional.

Es precisamente esta idea del interés nacional la que el Tribunal está interesado en recalcar, señalando que si éste actúa como límite en el sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas, "con mayor motivo existirán límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener como Comunidad Autónoma uniprovincial, puesto que las provincias *uti singuli* no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del art. 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica".

Esta argumentación conduce al Tribunal Constitucional a precisar el ámbito y significado de la facultad atribuida a las Cortes Generales en el art. 144 c), que "no debe considerarse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a las hipótesis en que las Corporaciones del artículo 143.2 CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional".

Es decir, el Tribunal concibe de forma muy amplia la expresión "sustituir" del art. 144 c), debido, precisamente, a que en el ejercicio de esta facultad existen motivos de interés nacional, que son los que determinan el ejercicio de la misma. El precepto se convierte así, dentro de la regulación constitucional de la iniciativa autonómica, como expresamente se indica en la sentencia, "en una norma de cierre del sistema", viniendo a desempeñar un papel semejante al desarrollado, en otro orden

de cosas, por la cláusula del art. 150.3. en el sistema de distribución de competencias, tal y como el propio Tribunal había señalado en su sentencia sobre la LOAPA. Con ello, la cláusula del art. 144 c) pierde ese carácter excepcional al que habíamos aludido, convirtiéndose en una cláusula que "cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico". Y es que "la Constitución —continúa el Tribunal— que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de la iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional".

Ante esta rotundidad de su argumentación, el Tribunal matizará un tanto el significado de la cláusula del art. 144 c), señalando que no se trata de una facultad ilimitada, "ya que sólo cabe que las Cortes la ejerzan respecto a las Corporaciones del artículo 143.2.CE; esto es, no respecto a los territorios citados en las Disposiciones Transitorias Segunda, Cuarta y Quinta, y sólo por motivos de interés nacional". Por lo tanto, y aunque en forma indirecta, se ratifican las soluciones que hemos ofrecido sobre las "irregularidades" del proceso autonómico andaluz, ya que si bien cabía sustituir la iniciativa de las Corporaciones del art. 151.1., pues son las mismas que las del 143.2., lo que no era posible es sustituir la ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica.

En suma, y como el propio Tribunal reconoce en la sentencia, ante la generalización del proceso autonómico, Segovia era la única provincia no incorporada a una Comunidad autónoma, permaneciendo en su condición de provincia de "régimen común". Por ello, continúa el Tribunal, se invocan razones de interés nacional para no prolongar más esta situación, no excediéndose por tanto las Cortes en sus atribuciones; pues, Segovia se encuentra unida a Castilla por lazos históricos, culturales y económicos.