

# EL ACCESO FORZOSO A LA AUTONOMIA POLITICA

(Anotaciones a la Sentencia de Segovia,  
STC 100/1984, de 8 de noviembre)

JESUS LEGUINA VILLA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.-II. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SEGOVIA.-III. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA: INICIATIVA VOLUNTARIA Y EJERCICIO FORZOSO: 1. El principio de voluntariedad en la iniciativa autonómica. 2. El plazo de cinco años para reiterar la iniciativa autonómica fracasada. 3. El alcance del párrafo c) del artículo 144 de la Constitución. 4. Derecho a la autonomía política y derecho a la iniciativa autonómica: el supuesto de la «provincia-región histórica».

## I. Introducción

Desde tempranas fechas, la doctrina científica española se ha ocupado con rara unanimidad de destacar la trascendente función arbitral que el Tribunal Constitucional había de desempeñar en la puesta en marcha, desarrollo equilibrado y delimitación final de la nueva organización autonómica del Estado. «El papel de las sentencias del Tribunal Constitucional -advertía con singular énfasis el Profesor García de Enterría- va a ser en esta materia absolutamente fundamental para diseñar en temas capitales el entero sistema autonómico» (1). Tarea ardua (2), ciertamente, aunque común a todas las jurisdicciones constitucionales en países de estructura territorial compuesta, pero cuyas dificultades se han visto agravadas entre nosotros no sólo por la especial intensidad del conflicto político que ha acompañado al proceso autonómico desde sus primeros pasos (o, sobre todo, en sus primeros pasos),

(1) Prólogo a la traducción española del libro de LUCIANO VANDELLI: «El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas», IEAL, Madrid, 1982, p. 17.

(2) JOSÉ LUIS CASCAJO PRIETO: *Aproximación al tema de las funciones del Tribunal Constitucional*, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, vol. I, IEF, Madrid, 1981, p. 63. Vid. también las atinadas reflexiones de JOSÉ ELIZALDE: «Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Político* núm. 16, UNED, invierno 1982-1983, pp. 143 y ss.

sino también por las demasiadas insuficiencias y oscuridades del bloque normativo (Constitución, Estatutos y legislación complementaria) encargado de regimentar el nuevo sistema de autonomías territoriales (3). Todo ello sin olvidar, por lo demás, que si la propia estructura de las normas constitucionales (en cuanto normas esencialmente abiertas en muchos casos) coloca al juez constitucional –como ha recordado De Otto– en una posición constituyente (4), esa posición central y dirimente es singularmente visible, más que en otras materias, en la configuración del Estado autonómico.

El Tribunal Constitucional ha respondido –está respondiendo– con la mayor dignidad y eficacia a ese reto histórico. En apenas un lustro de funcionamiento, su doctrina autonómica –que goza del respeto y de la admiración general, a salvo, claro está, legítimas discrepancias de opinión en cuestiones concretas– ha sabido imprimir al sistema de aquella coherencia y solidez que parecían faltarle inicialmente en los textos normativos. No han sido escasos ni poco importantes ciertamente los escollos políticos y jurídicos que el Tribunal ha tenido que sortear en tan corta singladura; antes al contrario, el Tribunal ha tenido que afrontar un buen número de casos-límite que parecían cuestionar, según cuál fuera el sentido del fallo, la viabilidad misma del sistema autonómico o su aceptación, al menos, por todas las partes implicadas: como es harto conocido, el cenit de la disputa política y jurídica se alcanzó hasta el momento (y esperemos que por mucho tiempo) con el caso *LOAPA*, caso en el que tal vez más que en ningún otro nuestros jueces constitucionales han sabido dar pruebas de su sentido del equilibrio político, del papel integrador que les ha tocado cumplir y de la solidez dogmática y argumental que han de imprimir a sus fallos.

## II. El caso de la provincia de Segovia

El caso al que van destinadas las reflexiones que siguen, motivadas por la STC 100/1984, de 8 de noviembre, que pone fin al mismo, no ofrecía, desde luego, tanta importancia política como algunos de los litigios anteriores

(3) MANUEL ARAGÓN: *Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional*, en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, IEF, Madrid, 1984, pp. 463 y ss. Destaca este autor cómo la función integradora que en su papel arbitral corresponde desempeñar a toda jurisdicción constitucional en los Estados de estructura territorial compuesta cobra especial relieve entre nosotros, puesto que «el propio texto constitucional deja la cuestión de tal manera indefinida que habrá de ser el Tribunal Constitucional el que, a través de su doctrina, establezca las líneas fundamentales del modelo de Estado que los principios constitucionales permitan deducir» (p. 463), añadiendo que «a diferencia del modelo de autonomías regionales de 1931, el de 1978 es menos claro, más incierto y complicado y ello coloca al Tribunal Constitucional en una posición notablemente difícil» (p. 467).

(4) IGNACIO DE OTTO Y PARDO: *La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional*, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, cit. V. III, p. 1947.

resueltos por el Alto Tribunal; incluso me atrevería a afirmar, si ello no resultara ofensivo o molesto para quienes han creído de buena fe en la autonomía segoviana uniprovincial, que se trataba de un conflicto políticamente insignificante o, todo lo más, significativo sólo para algunos sectores de la (mal) llamada clase política, muy alejados en este caso de las preocupaciones y aspiraciones políticas, en su dimensión autonómica, de la ciudadanía española en general y de la segoviana en particular. Si el *caso Segovia* logró atraer por ventura la atención política de la opinión pública española más allá de su propia importancia intrínseca, ello se debió en buena medida al hecho de afectar a una Comunidad Autónoma, la de Castilla-León, cuya identidad territorial ha venido siendo cuestionada desde sus mismos orígenes preautonómicos hasta nuestros días (5). Santander (hoy Cantabria) y Logroño (hoy La Rioja) se desgajaron, en efecto, del tronco común castellano para dar vida a sus propias instituciones de autogobierno, en tanto que la provincia de León (e incluso, aunque en un tono mucho menor, las otras dos provincias del antiguo reino leonés, Zamora y Salamanca) hacía sentir la incomodidad de su integración en una gran comunidad política con Castilla la Vieja. Había, pues, una cierta curiosidad por saber si, pese a la aparente inviabilidad del propósito, Segovia lograría también consumir su autoexclusión de la Comunidad Autónoma pluriprovincial castellano-leonesa o acabaría por permanecer, como León, dentro de ella.

Los aspectos jurídicos del caso segoviano no eran tan triviales, sin embargo. La pretensión de Segovia de seguir su propia senda autonómica parecía ciertamente huérfana de buen sentido político y aun económico (6), pero sí que estaba asistida, en apariencia al menos, por ciertas «razones» jurídicas de algún peso. Sin llegar a ser, tal vez, un *hard case* en términos jurídicos, su solución no se presentaba nada fácil para el Tribunal, pues con su fallo había de señalarse el alcance efectivo de uno de los principios cardinales del sistema autonómico español —el principio dispositivo—, así como de sus eventuales límites en la fase inicial de su ejercicio, aquella que da impulso y permite recorrer todo el proceso autonómico ulterior. Se podría llegar a afirmar incluso que la singular posición de fortaleza alcanzada por Segovia en su voluntad de rechazo a la integración en la Comunidad Autónoma de Castilla-León ha obligado al Tribunal, como veremos en

(5) El régimen preautonómico entró en funcionamiento con la creación del *Consejo General de Castilla-León* por Real Decreto-Ley de 13 de junio de 1978 («BOE» del 30), cuyo artículo 2.º dispuso, sin embargo, que la nueva institución preautonómica castellano-leonesa y su ámbito territorial «no prejuzga la futura ordenación de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establece».

(6) Algún autor ha calificado como *pintoresca* la pretensión de Segovia de convertirse en Comunidad Autónoma desligada de Castilla-León. Así se pronuncian JORGE DE ESTEBAN Y LUIS LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, V. 2, Editorial Labor, Madrid, 1982, p. 353, nota 72.

seguida, a apurar al máximo una interpretación constitucional desfavorable a dicha voluntad política, interpretación muy condicionada además, como es natural y así lo declara el propio Tribunal en su razonamiento, según veremos también más adelante, por un contexto autonómico ya virtualmente generalizado dentro del cual sólo la provincia de Segovia no había alcanzado todavía su definitivo encaje. Todo lo cual bien merece, según creo, un breve comentario.

Recordemos, pues, sucintamente los hechos que condujeron a la Sentencia constitucional.

El Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se crea el Consejo General de Castilla-León, incluye a Segovia, junto a otras diez provincias, en el régimen preautonómico castellano-leonés. La integración efectiva de cada provincia en el nuevo ente territorial quedaba, no obstante, condicionada al acuerdo positivo de sus respectivos parlamentarios, adoptado por mayoría cualificada de dos tercios (7). A diferencia de Santander y Logroño, que rehusaron su incorporación al citado Consejo General, Segovia se integró en el mismo, pero a los pocos meses, en octubre de 1979, la representación parlamentaria de la provincia decidió suspender o congelar aquella integración, tratando de iniciar en solitario un camino autonómico paralelo al recorrido parcialmente hasta entonces por cántabros y riojanos.

Sustituyendo la facultad de iniciativa de las Diputaciones, conforme a lo permitido por la Disposición transitoria primera de la Constitución, el día 26 de ese mismo mes y año, el Consejo General acordó iniciar por su parte el proceso autonómico de la Comunidad castellano-leonesa con referencia a las nueve provincias formalmente integradas en el mismo, incluida, por tanto, la provincia de Segovia.

La iniciativa autonómica del Consejo General no encontró, sin embargo, el respaldo necesario en la mayoría de los municipios segovianos, que rechazaron expresamente aquella opción autonómica supraprovincial. En abril de 1980, la Diputación segoviana se pronunció asimismo en contra de la iniciativa autonómica pluriprovincial. El fracaso de la iniciativa en Segovia no determinó la paralización del proceso autonómico en la totalidad de las provincias a que alcanzaba territorialmente el Consejo General, como parecía exigir el artículo 143.2 de la Constitución (8), pero sí comportó, al menos, la exclusión de los diputados provinciales y parlamentarios segovianos de los trámites subsiguientes de elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-León, quedando, en consecuencia, reducido a ocho provincias el

(7) Disposición transitoria del Real Decreto-Ley de creación del Consejo General.

(8) Cfr. LINDE PANIAGUA: *Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas*, DA 182, 1979, pp. 302-303.

territorio de la futura comunidad autónoma contemplada en dicho proyecto estatutario.

La provincia de Segovia se encontraba así formalmente desligada del proyecto común castellano-leonés, gozando de libertad, en principio, para elegir entre alguna de las demás alternativas constitucionalmente posibles, a saber: permanecer en régimen de centralización, repetir la misma iniciativa frustrada al cabo de cinco años, o impulsar el proceso de autonomía política uniprovincial.

El día 31 de julio de 1981 tuvieron lugar simultáneamente dos hechos políticos tan importantes como radicalmente contradictorios en relación con el futuro autonómico de Segovia: de un lado, se firman los «Acuerdos Autonómicos» entre el Gobierno de la UCD, presidido por el señor Calvo-Sotelo, y el PSOE, representado por su Secretario general, don Felipe González, acuerdos que contemplan la pertenencia de Segovia a la futura Comunidad Autónoma de Castilla-León (9); de otro, la Diputación segoviana decide iniciar el proceso para dotar a la provincia de un Estatuto de Autonomía propio, habida cuenta de su condición de provincia con entidad regional histórica, a juicio de la citada Corporación Local.

A partir de ese momento, ambas decisiones políticas siguen vías paralelas. De una parte, la voluntad de autonomía separada uniprovincial recibe el apoyo mayoritario de los municipios (87,7 por 100) y de la población segoviana (56,69 por 100), con lo que la Diputación entiende cumplidos los requisitos del artículo 143.2 de la Constitución que permiten pasar a la siguiente fase de elaboración del proyecto de Estatuto. No obstante, el proceso se interrumpe por la decisión de una Corporación Local –el Ayuntamiento de Cuéllar– de revocar su acuerdo anterior favorable a la autonomía uniprovincial (sustituyéndolo por otro, partidario ahora de la integración en Castilla-León), acuerdo revocatorio que fue en su día impugnado –en reposición, primero, y en vía contenciosa, después– por la Diputación Provincial, sin que hasta el momento de redactar estas líneas haya recaído sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

De otro lado, y en sentido contrario, el Gobierno remite al Congreso en enero de 1983 un proyecto de Ley orgánica por el que, en aplicación del artículo 144, c), de la Constitución, se decide la incorporación de la provincia

(9) En el acuerdo relativo a la configuración del mapa autonómico se determina que la futura Comunidad Autónoma de Castilla-León estará integrada por las provincias de Burgos, Soria, Segovia, Avila, León, Zamora, Salamanca, Valladolid y Palencia, previéndose ya entonces que «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», previsión que estaba obviamente pensada sólo para la provincia de Segovia, puesto que para Madrid se fijaba el régimen de Comunidad uniprovincial y para Navarra se optaba por la vía del Amejoramiento del Fuero.

de Segovia «al proceso de Castilla-León, actualmente en curso». El proyecto fue aprobado sin modificación alguna por ambas Cámaras en trámite de lectura única, con algunas fechas de retraso respecto del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, siendo publicados, sin embargo, ambos textos en la misma fecha, el día 2 de marzo de 1983: uno como Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-León, y otro como Ley orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la provincia de Segovia (10).

El Grupo Popular del Senado presentó sendos recursos de inconstitucionalidad contra ambos textos legales: frente al Estatuto, por considerar inconstitucional la integración de la provincia de León en la Comunidad Autónoma castellano-leonesa; frente a la Ley orgánica 5/1983, por entender lo propio respecto a Segovia. La respuesta del Tribunal Constitucional ha sido negativa en ambos supuestos: el *caso León* fue fallado por STC 89/1984, de 29 de septiembre (11); y el *caso Segovia* por STC 100/1984, de 8 de noviembre, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente. Sobre esta última vamos a centrar nuestra atención.

### III. El derecho a la autonomía política: iniciativa voluntaria y ejercicio forzoso

#### 1. EL PRINCIPIO DE VOLUNTARIEDAD EN LA INICIATIVA AUTONÓMICA

Como es bien conocido, en la configuración de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados compuestos de estructura federal o regional, la opción del constituyente español se ha inclinado por dejar en manos de los propios territorios interesados que reúnan los requisitos

(10) La disposición transitoria octava del Estatuto dispone que «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.º de este Estatuto, con la mención expresa de la provincia incorporada*. Por su parte, el artículo único de la ley orgánica de integración de Segovia en Castilla-León prescribe lo siguiente: «1. Por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144, c), de la Constitución, se incorpora la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León actualmente en curso. 2. La presente ley se integrará en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para la efectividad de la incorporación de la provincia de Segovia a dicha Comunidad Autónoma en el plazo y con los requisitos que el propio Estatuto establezca».

La fórmula empleada para la integración resulta un tanto atípica: de un lado, sorprende que la ley orgánica de Segovia, que ha seguido su propio proceso de elaboración, pase a formar parte integrante del Estatuto, el cual no ha previsto semejante incorporación, sino sólo la modificación del artículo 2.º, y de otro lado, no deja de ser extraño que la ley orgánica, que lleva fecha de 1 de marzo, hable de incorporar a Segovia al proceso autonómico castellano-leonés «actualmente en curso», si se observa que el Estatuto había sido aprobado el día 25 de febrero y, por consiguiente, ya se había culminado el proceso de acceso a la autonomía de Castilla y León.

(11) Magistrado ponente LUIS DIEZ PICAZO.

del artículo 143 del texto constitucional las decisiones fundamentales sobre su futuro *status* autonómico: iniciativa en la creación de la Comunidad Autónoma, órganos de autogobierno, asunción de funciones y competencias, traspaso de servicios, etc., quedan así, en principio y a salvo los límites constitucionales, a la libre disposición del territorio que sea titular del derecho a la autonomía política que la Constitución reconoce. En lo que concierne específicamente a la fase de iniciación del proceso autonómico, los artículos 143, 151 y Disposición transitoria segunda se remiten por entero a la voluntad de las Corporaciones locales (12) que integran el territorio uniprovincial o pluriprovincial que reúna los elementos necesarios para poder ser calificado como región o nacionalidad: cuándo poner en marcha el proceso y qué vía seguir para acceder a la autonomía política son decisiones que corresponde tomar a los propios entes territoriales locales (13).

La Constitución es en este punto sumamente liberal y permisiva. El diseño último del modelo autonómico, así como el número de Comunidades Autónomas y sus dimensiones territoriales, venían condicionados inicialmente por la aplicación que del principio de voluntariedad hiciera cada uno de los territorios con derecho a convertirse en Comunidad Autónoma. Puede incluso afirmarse que en ese esquema original de acceso voluntario, gradual y paulatino de las provincias e islas a la autonomía política, el artículo 144, que regula la intervención extraordinaria de las Cortes Generales en el impulso inicial, y sobre el cual volveremos en seguida, estaba pensado en la *intentio* del constituyente como resorte complementario de la voluntad autonómica de ciertos territorios que careciesen de los elementos definidores de una región o que, reuniéndolos, no hubiesen alcanzado las mayorías previstas en los artículos 143 ó 151; como precepto, en suma, que se proponía coadyuvar a la gradual generalización del proceso autonómico y a perfilar el trazo final del mapa autonómico, pero siempre de acuerdo y respetando [o, a lo sumo, corrigiendo: párrafo a) del artículo 144] la voluntad inicial de los propios territorios.

## 2. EL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA REITERAR LA INICIATIVA AUTONÓMICA FRACASADA

El artículo 143 de la Constitución, en su apartado 3.º, establece sólo una limitación de carácter temporal para el caso de que la iniciativa local no prospere en un primer intento: habrán de transcurrir cinco años antes de que

(12) O, en su caso, del órgano de gobierno preautonómico.

(13) Vid. GONZÁLEZ CASANOVA: *Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno*, DA 182, 1979, p. 131; MANUEL B. GARCÍA ALVAREZ: *Voluntariedad y autonomía en la organización territorial española*, en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit., V. II, pp. 1143 y ss.

el territorio afectado pueda insistir en un segundo intento. Se trata con ello de evitar repeticiones que presumiblemente llevarían a los mismos resultados, repeticiones inútiles, por tanto, si no se ha renovado antes la composición de las Corporaciones Locales que frustraron la primera iniciativa, permitiéndose además durante ese tiempo una maduración de la conciencia autonomista en las entidades locales que rehusaron incorporarse al sistema autonómico general. La limitación, como es notorio, ha quedado inédita, al haber estimado las Cortes Generales que todos los proyectos de autonomía surgidos al amparo del artículo 143 han cumplido la totalidad de los requisitos exigidos por dicho precepto.

Sólo en el caso de Segovia, como ya sabemos, ha habido dos iniciativas locales hacia la autonomía *antes* de que transcurriese el plazo indicado entre una y otra. Pero es claro que en este supuesto, por tratarse de dos impulsos distintos, que se orientaban hacia Comunidades Autónomas diferentes (pluriprovincial la primera y en solitario la segunda), no ha habido vulneración alguna del artículo 143, pues, como ya advirtiera tempranamente ENTRENA CUESTA, «lo que la Constitución impide es que, dentro de los cinco años siguientes a la frustración de la iniciativa autonómica, se inicie un nuevo procedimiento para constituir *la misma Comunidad Autónoma*. Pero tal prohibición —añade con razón este autor— no afectaría a la iniciativa para constituir una Comunidad Autónoma de ámbito territorial distinto; es decir, *otra Comunidad Autónoma*» (14).

No obstante, los recurrentes en el *caso Segovia* han entendido que el plazo de cinco años ha sido incumplido, no ya por las colectividades locales segovianas, sino precisamente por las Cortes Generales al aprobar la Ley orgánica 5/1983. A juicio de los senadores del Grupo Popular impugnantes de la citada Ley, la prohibición temporal del artículo 143.3 afectaría a toda nueva iniciativa que persiga la misma finalidad autonómica (en este caso, la constitución de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, con Segovia incluida), cualquiera que sea el titular constitucional que la ejerza, esto es, las Corporaciones Locales interesadas o, en su caso, las Cortes Generales. Dicho de otro modo: el apartado 3 del artículo 143 sería aplicable, según esta interpretación, tanto a los supuestos de los dos apartados anteriores de ese mismo precepto como a la facultad de iniciativa extraordinaria de las Cámaras prevista en el párrafo c) del artículo 144.

Sin gran esfuerzo dialéctico y con impecable argumentación, el Tribunal rechaza esta interpretación extensiva del artículo 143.3. Pues, en efecto, ni el sentido propio de las palabras del apartado 3.º del artículo 143 (interpretación

(14) *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Ed. Civitas, Madrid, 1980, p. 1561.

literal), ni el contexto en el que se inserta la prohibición (interpretación sistemática) permiten incluir otros supuestos de iniciativa autonómica que los expresamente contemplados en aquella norma prohibitiva, y cuyos destinatarios no pueden ser otros que las Corporaciones Locales, titulares ordinarios del derecho a la iniciativa autonómica *ex* artículo 143.1 y 2: *quae in unum casum concepta sunt, ad alios casus trahi non debent*.

Pero es que además la finalidad perseguida por ambas normas (interpretación teleológica) es muy distinta en uno y otro supuesto, y en ello insiste singularmente el Tribunal. El artículo 143.3 pretende evitar, como ya se ha visto, reiteraciones ociosas de las iniciativas locales; por el contrario, el artículo 144, en sus diversos párrafos, trata de tutelar el interés nacional desde la misma fase inicial del proceso autonómico. Por ello, al estar en juego el interés nacional de la organización autonómica del Estado, cuya salvaguarda corresponde a las Cámaras, el Tribunal Constitucional afirma lógicamente que,

«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 de la 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 143.1 y 2 de la Constitución, lo que equivaldría a dejar en las manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional, atribuida, en este caso, por el inciso primero del 144 de la CE, a las Cortes Generales, que representan al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional» (arts. 66.1 y 1.2 de la Constitución) (15).

En suma: o no hay motivos de interés nacional para aprobar una Ley orgánica de sustitución de la iniciativa autonómica de alguna entidad local [párrafo c) del artículo 144] o sí los hay. Si lo primero, la Ley orgánica sería inconstitucional, no por haber infringido plazo alguno de espera, sino por carecer de fundamentación suficiente; si lo segundo, resultaría absurdo —«un contrasentido», dice el Tribunal— subordinar el interés de toda la colectividad nacional —el interés del pueblo español entero— al transcurso de un plazo de tiempo que ha sido previsto para servir cautelarmente al interés público sólo de una parte de la comunidad nacional. Obligar a las Cortes Generales a dejar transcurrir ese plazo de cinco años —cuyo momento inicial, como subraya el Tribunal, no depende de las propias Cámaras— sería tanto como permitir la indefensión del interés nacional que en tan largo plazo podría llegar a

(15) F. J. 1.º

sucumbir: consecuencia ésta radicalmente contraria, pues, a la finalidad tutelar del interés nacional perseguida por el artículo 144 y, por ello mismo, rechazable, como con excelente criterio hace el Tribunal.

### 3. EL ALCANCE DEL PÁRRAFO c) DEL ARTÍCULO 144 DE LA CONSTITUCIÓN

La facultad extraordinaria que el artículo 144, c), otorga a las Cortes Generales, para «sustituir la iniciativa de las Corporaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 143», no ha sido ajena —como, en general, todos o casi todos los preceptos del título VIII— a algunas duras críticas doctrinales (16). Así, a juicio de LINDE, una excepción de este género a la regla general de la iniciativa autonómica local «no deja de ser sorprendente y difícil de comprender su finalidad» (17), opinión compartida por ENTRENA CUESTA, para quien el precepto es «paradójico, dada la naturaleza del instituto jurídico a que afecta», ya que, a diferencia de lo que ocurre en los párrafos a) y b) del mismo artículo 144, que contemplan supuestos de atribución por Ley orgánica del derecho a la autonomía, «aquí se trata —según cree ENTRENA— de la *imposición*, también por Ley orgánica, del ejercicio de este derecho» (18).

Para otro sector de la doctrina, en cambio, el precepto tiene adecuado encaje en el texto constitucional y su finalidad es perfectamente clara y ajustada a los objetivos finales de un Estado de estructura regional o autonómica. En tal sentido, cabe destacar la opinión de VANDELLI, según la cual esta intervención extraordinaria del Parlamento del Estado, sólo admisible cuando concurren «motivos de interés nacional», está «dirigida a evitar las disfunciones generales que podrían derivar de la falta de integración de algunos territorios, por inercias o rivalidades locales, en el ordenamiento regional» (19).

(16) En el debate parlamentario, no faltó tampoco quien se mostró partidario de su supresión. Así, el senador ZARAZAGA BURILLO sostuvo que, a su juicio, «la naturaleza de toda acción autonómica es incompatible con el ejercicio por las Cortes Generales. Nadie, decimos, puede sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales sin desvirtuar la esencia misma de la autonomía, ya que si no surge de los municipios, aunque pueda recibir dicho nombre, en modo alguno podrá corresponder a una autonomía auténtica originada, precisamente, en su propia raíz, base de su nacimiento y desarrollo». Y en apoyo de este modo de razonar, el senador SANCHEZ AGESTA se preguntaba: «¿Por qué un régimen de autonomía que parte del principio de voluntariedad de la petición de las partes; por qué un régimen de autonomía que parte del principio de reconocimiento de una realidad existente va a ser impuesto (que es lo que dice este artículo) a aquellos Ayuntamientos que no lo quieren y a los que las Cortes Generales sustituyen?» (*Constitución Española. Trabajos parlamentarios IV*, Cortes Generales, Madrid, 1980, p. 4001).

(17) *Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas*, cit., p. 324.

(18) *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 1556.

(19) *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 186. En el mismo sentido, vid. RUBIALES TORREJÓN: *Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial*, DA 182, p. 184; ALVAREZ CONDE: *Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico*, REVL 202,

Pero, con independencia del mayor o menor acierto del constituyente en este punto, lo que verdaderamente importa ahora es conocer el alcance real que haya de darse a este precepto, cuestión central en el recurso de inconstitucionalidad y en la Sentencia que pone fin al *caso Segovia*.

Las interpretaciones doctrinales son también aquí muy diversas (20). Para algún autor, las Cortes sólo podrían hacer uso de este precepto en caso de inactividad total o de nula voluntad autonómica por parte de las corporaciones locales u órganos preautonómicos, «pero no en el supuesto de que la iniciativa esté en curso o se haya frustrado, en que la intervención de las Cortes significaría imponer algo no querido expresamente, lo que iría en contra de los más elementales principios que inspiran la Constitución» (21).

Otros autores se inclinan por incluir dentro del ámbito material de aplicación del precepto no sólo los supuestos de inexistencia de iniciativa autonómica, sino también aquellos otros de iniciativa frustrada por incumplimiento de alguno de los requisitos (mayorías y plazo) del artículo 143.2 (22).

Y no ha faltado quien, como ORTEGA ALVAREZ, entiende que el mecanismo de sustitución sólo es lícitamente aplicable en el caso de que la voluntad autonómica de un determinado territorio se haya manifestado explícitamente, sin lograr alcanzar, empero, su propósito por ausencia de algún requisito constitucional (23). Según esta opinión, quedarían fuera del alcance del precepto tanto los supuestos de falta total de iniciativa autonómica como, sobre todo, aquellos otros en que se haya manifestado una voluntad local contraria a la patrocinada por las Cortes. Para este autor, el artículo 144, c) no es otra cosa que un instrumento de apoyo a la voluntad autonómica de cada territorio, instrumento auxiliar que no puede ser utilizado en contra de la dirección imprimida a aquella voluntad, aunque por

1979, p. 243; GARCÍA ALVAREZ: *Voluntariedad y autonomía en la organización territorial española*, cit., pp. 1158 y 1162; LEGUINA VILLA: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 50.

(20) Extremadamente original resulta la opinión de ALZAGA, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, para quien el párrafo c) del artículo 144 sólo es aplicable a los casos contemplados en los párrafos a) y b) de ese mismo precepto, párrafos que, además, en su opinión, sólo contemplan los casos de Ceuta, Melilla y Gibraltar. Dice así este autor: «aunque en el texto no sea suficientemente explícito, la sistemática empleada parece permitir deducir que en los dos supuestos anteriores a que se refiere el artículo 144 y que, según hemos visto, están redactados pensando en Ceuta, Melilla y Gibraltar, las Cortes pueden sustituir en la forma en que convengan en la oportuna ley orgánica la iniciativa que el artículo anterior reconoce a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, cuando menos, la mayoría del censo electoral» (pp. 843-844).

(21) LINDE PANIAGUA: *Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas*, cit., p. 325.

(22) Vid. MARTÍNEZ SOSPEDRA y AGUILÓ LUCIA, *Lecciones de Derecho constitucional español*, vol. II. *Derecho Autonómico*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1982, p. 58; LEGUINA VILLA: *Escritos sobre autonomías territoriales*, cit., p. 33.

(23) LUIS ORTEGA ALVAREZ: «La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica de Referéndum», *RAP* 97, 1982, pp. 192 y ss.

una u otra razón no haya prosperado su expresión inicial. Ello es así, en opinión de ORTEGA, porque «en la Constitución preside el respeto a la voluntad política de los posibles territorios autónomos sobre los criterios de racionalidad política» (24), motivo por el cual ha de entenderse también —y aquí la sugestiva tesis de ORTEGA coincide con la opinión doctrinal mayoritaria— que la intervención de suplencia de las Cámaras debe limitarse al exclusivo trámite del impulso inicial hacia la autonomía, discurriendo todos los demás por los cauces ordinarios que el texto constitucional dispone hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía. En concreto, este autor señala que «la potestad conferida a las Cortes en el apartado c) del artículo 144 sólo se extiende a la sustitución de la voluntad de las Corporaciones Locales en el mero trámite de la iniciativa cuando por motivos de interés nacional se estime que, pese a no haber cumplimentado los requisitos formales del artículo 143.2, existe una voluntad autonomista que merece ser apoyada, poniendo en marcha el proceso autonómico. Pero este proceso continúa a través del trámite de la elaboración del proyecto de Estatuto en los términos del artículo 146» (25).

Como he indicado más arriba, y aunque los debates parlamentarios apenas arrojan luz acerca de la verdadera intencionalidad del precepto, las interpretaciones anteriores parecían cubrir todo el arco de hipótesis posibles de iniciativa extraordinaria de las Cortes que, por vía supletoria, resultaban compatibles con el principio de autonomía voluntaria: al amparo del párrafo c) del artículo 144, las Cortes podían justamente *sustituir*, esto es, *suplir* una voluntad autonómica inexistente (o no manifestada) o insuficiente, pero no contradecir una voluntad autonómica local distinta o encaminada en otra dirección. En su proyecto de regionalización completa del Estado, el constituyente parecía querer evitar, en suma, tanto la existencia de provincias sin autonomía directamente vinculadas a los órganos centrales del Estado (26)

(24) *Op. cit.*, p. 195.

(25) *Op. cit.*, p. 197. Vid. también ESTRENA CUESTA: *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 1565; LINDE PANIAGUA: *Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas*, cit., p. 318.

(26) Porque si ello ocurriera, como se indica en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (Informe ENTERRÍA), CEC, Madrid, 1981, «se llegaría a distorsionar gravemente el sistema de administración general del Estado, que se enfrentaría en discontinuidad territorial con un régimen basado en la existencia de Comunidades Autónomas y con otro de simples provincias, auténticos islotes, sin acceder a la autonomía» (p. 60). Pues, en efecto, se advierte en el *Informe*, «no es saludable para la organización del Estado el mantenimiento por mucho tiempo de una doble y contradictoria faz, de manera que sus estructuras respondan a la vez a los principios de la centralización más severa y de la descentralización más profunda. Si ello se permitiera, el Estado, como totalidad organizativa, tendría que ajustarse simultáneamente a dos patrones distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcances diferentes para cada parte del territorio, desarrollar políticas distintas en cada espacio concreto, funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades. En estas condiciones sería muy difícil, si no imposible, que la máquina administrativa, quienquiera que sea el que la maneje, consiga asegurar un mínimo de operatividad social» (p. 15).

como de regiones o nacionalidades territorialmente mutiladas por falta de mayoría autonómica suficiente en alguna de sus provincias. Tales parecían ser, por lo demás, los únicos supuestos «patológicos» reales que la iniciación del proceso autonómico podía generar.

Pero aquí también, haciendo bueno el tópico, la realidad ha superado a la imaginación. En el itinerario hacia la autonomía, las peripecias, vicisitudes y sorpresas han sido abundantes y variadas, y, desde luego, han ido mucho más lejos de cuanto podía concebir el legislador constituyente. ¿Podía acaso sospecharse en el año 1978 que la élite política de Segovia —y por qué no de Soria, Zamora o Toledo— se empeñara, con una voluntad contumaz digna de mejor causa, en separarse de su región natural para construir su propia autonomía política, discrepando frontalmente de la opinión y de la voluntad política, de la inmensa mayoría de los representantes del pueblo español en las Cortes? Ciertamente, no era fácil prever una aplicación tan desmesurada del principio de voluntariedad.

No es de extrañar por ello que, cuando se formalizan los pactos autonómicos entre los dos partidos políticos entonces dominantes y, en consecuencia, el conflicto de Segovia entra en un callejón sin salida por imposibilidad de acuerdo entre las dos posiciones enfrentadas (la localista segoviana y la castellano-leonesa), algún autor proponga ampliar el ámbito de aplicación de artículo 144 c) para neutralizar las iniciativas locales autonómicas que resulten contrarias a los intereses nacionales cuya interpretación y defensa corresponde en exclusiva a las Cortes Generales. Así, MUÑOZ MACHADO, sin perjuicio de coincidir con la generalidad de la doctrina cuando señala que, «aunque el artículo 144, c), es una excepción al principio dispositivo, *es obvio que su interpretación debe hacerse de la manera menos lesiva para aquella regla central del sistema constitucional de las autonomías*» (27), entiende, no obstante, que «es posible el empleo del precepto de referencia para reconducir algunas iniciativas autonómicas aisladas e *integrarlas en un proyecto más amplio*» (28), integración que puede producirse incluso, a juicio de este autor, en una Comunidad Autónoma ya constituida, por lo que en tal caso «no seguirá a la sustitución de la iniciativa proceso alguno de elaboración del Estatuto» (29). El interés nacional en el diseño final del mapa autonómico puede llegar, por tanto, hasta anular pura y simplemente la voluntad autonómica de un determinado territorio provincial,

(27) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1982, p. 260 (el texto en cursiva es mío).

(28) *Op. cit.*, p. 267. El Informe ENTERRÍA indicaba asimismo que «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» (pp. 60-61).

(29) *Op. cit.*, p. 267.

anulación que no se detiene en la fase inicial del proceso, sino que, según esta tesis, cabe extenderla íntegramente a todas las demás. De ahí que, en rigor, pueda calificarse tal supuesto como de acceso forzoso a la autonomía.

Según todos los indicios, el influjo de esta opinión doctrinal —que, ciertamente, permitía dar una solución razonable al contencioso segoviano— ha sido grande en la Sentencia 100/1984. Pues, en efecto, aun a sabiendas de que con ello las decisiones autonomistas de los entes locales segovianos quedaban mal paradas, y sin desconocer tampoco que a Segovia habría de aplicársele un Estatuto en cuya elaboración no había participado en modo alguno, el Tribunal Constitucional afirma rotundamente que

*«la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales del 143.2 de la CE, no debe entenderse 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 la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional» (30).*

En consecuencia, para el Tribunal la expresión «sustituir la iniciativa» es jurídicamente equivalente a *suplir* una iniciativa inexistente, *completar* una iniciativa insuficiente o *modificar* una iniciativa contraria, siempre, claro está, que concurren motivos de interés nacional. Se trata, en suma, de un mecanismo de seguridad del orden autonómico que, junto a otros, como, por ejemplo, la armonización normativa del artículo 150.3 o la administración extraordinaria del artículo 155, tiene por objeto asegurar el cabal funcionamiento del Estado autonómico. O, dicho con palabras de la propia Sentencia constitucional, «la facultad del 144, c), de la CE es... una *norma de cierre del sistema*, esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la *viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico*» (31).

Además del influjo doctrinal a que acabo de hacer referencia, no parece difícil reconocer en esta interpretación extensiva del artículo 144, c), de la Constitución —interpretación que, dada la singularidad del supuesto contemplado, me parece sustancialmente acertada— la presencia de tres circunstancias rigurosamente excepcionales e irrepetibles, a saber:

1.<sup>a</sup> La existencia del recurso contencioso-administrativo pendiente contra el acto de revocación del Ayuntamiento de Cuéllar, cuyo fallo eventual-

(30) F. J. 3.

(31) F. J. 3.

mente favorable a la Diputación demandante determinaría el cumplimiento de los requisitos constitucionales para entender evacuado el trámite de iniciativa autonómica uniprovincial y, correlativamente, la imposibilidad de poner en marcha el mecanismo de sustitución extraordinaria de las Cortes *ex* artículo 144, c), siempre que por «sustitución» se entendiera sólo suplencia o complementación. En consecuencia, el único medio de hacer irrelevante el resultado del pleito contencioso para la constitucionalidad de la ley orgánica de integración de Segovia en la Comunidad de Castilla-León consistía justamente en ensanchar la significación jurídica del precepto constitucional para impedir las iniciativas válidamente tomadas, pero contrarias a la voluntad de las Cortes (32).

(32) El modo de razonar del Tribunal parece haber sido el siguiente: si el artículo 144, c), sólo autorizara a suplir o complementar iniciativas locales insuficientes, el recurso contencioso-administrativo pendiente constituiría, en efecto, una cuestión prejudicial que obligaría al juez constitucional a pronunciarse acerca de la validez o no del acuerdo de revocación, lo que ciertamente no estaba exento de dificultades. ¿Cómo evitar entonces tal cuestión prejudicial, haciendo al tiempo irrelevante el resultado del pleito contencioso? La salida más directa y más cómoda consistía sin duda en dar a la facultad de sustitución de las Cortes la amplia significación que ya conocemos. En el F. J. 4 de la Sentencia se expresa con toda diaphanidad este modo de razonamiento: «Sentada ya la compatibilidad con la Constitución de la facultad contenida en el 144, c), de la CE... se muestra como irrelevante "a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional" (art. 3 de la LOTC) del caso que nos ocupa, una cuestión pendiente ante la jurisdicción contencioso-administrativa que, *de no admitirse constitucional aquella interpretación del 144, c), de la CE, hubiéramos tenido que resolver en el marco del artículo 3 de la Ley Orgánica de este Tribunal*. Nos referimos, como es obvio, al recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día contra el acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar de 3 de diciembre de 1981, revocatorio de otro de 5 de octubre del mismo año. La irrelevancia a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de la Ley orgánica 5/1983 y del uso realizado por las Cortes del 144, c), de la CE, se pone de manifiesto examinando alternativa y sucesivamente las dos hipotéticas soluciones posibles respecto a la validez del citado acuerdo revocatorio. Si fuera declarado ajustado a Derecho, quedaría invalidado el por él revocado, esto es, el de 5 de octubre por el que el Ayuntamiento de Cuéllar se adhirió a la iniciativa autonómica uniprovincial, iniciativa que, a falta ya del quórum municipal del 143.2 de la CE, habría que considerar frustrada, permitiéndose ante tal situación la actuación de las Cortes con base en la facultad del 144, c), interpretada en uno de los supuestos cuya constitucionalidad nadie discute, y dentro del cual la Ley orgánica impugnada en modo alguno podría ser tachada de inconstitucional. Si, por el contrario, el acuerdo revocatorio fuera declarado inválido, quedaría firme el acuerdo de adhesión del 5 de octubre y la iniciativa autonómica uniprovincial de Segovia podría continuar su proceso y formalizarse como tal ante las Cortes Generales. Ante esta situación de hecho, *sería ineludible plantearse si las Cortes podrían actuar en el sentido en que lo han hecho con la Ley orgánica 5/1983, contra la voluntad autonómica de la provincia de Segovia*, con base en el 144, c), interpretado este precepto en el sentido expuesto en el fundamento tercero, es clara la *respuesta positiva*, de modo tal que *aun en esta hipotética invalidación del acuerdo revocatorio del Ayuntamiento de Cuéllar, el problema constitucional atinente al fondo de este recurso de inconstitucionalidad habría sido el mismo y habría sido resuelto con base en una interpretación del 144, c), de la Constitución que este Tribunal estima conforme con la misma. Siendo, pues, indiferente a tal efecto la validez o invalidez del acuerdo municipal de Cuéllar, no constituye para nosotros una cuestión prejudicial en el sentido del artículo 3 de la LOTC y no tenemos porqué pronunciarnos sobre él. Por lo mismo, cualquiera que sea en su día la solución firme que la jurisdicción contencioso-administrativa dé al caso, ésta será irrelevante, respecto al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 5 de 1983*». La «hipotética invalidación» del acuerdo revocatorio del Ayuntamiento del Cuéllar ha cobrado finalmente realidad en la Sentencia de la

2.<sup>a</sup> El carácter terminal del *caso Segovia* y, por consiguiente, la imposibilidad de crear un precedente interpretativo de difícil aplicación a casos futuros: sencillamente, tales casos no van a existir («Segovia es la única provincia –recuerda el Tribunal Constitucional– que, ante el grado de generalización del proceso autonómico alcanzado en aquella fecha [1 de marzo de 1983] no está incorporada a una Comunidad»), lo que hace ciertamente más fácil «estirar» el significado del texto constitucional para poder encajar dentro del mismo la ley orgánica recurrida.

3.<sup>a</sup> La seguridad –o al menos la razonable presunción– de que el resultado final del proceso, es decir, la integración de Segovia en la Comunidad de Castilla-León, se habría llegado a producir en todo caso, puesto que en la hipótesis más favorable a la validez de la iniciativa local *pro* autonomía aislada (y consiguiente anulación de la ley orgánica de integración forzosa), Segovia habría chocado en la siguiente fase con el veto de las Cortes Generales, adoptado al amparo del párrafo *a*) del propio artículo 144, veto que, al privar de eficacia al impulso autonómico uniprovincial, permitiría ya utilizar sin problemas el mecanismo sustitutorio del párrafo *c*): si ésa era la meta jurídicamente inevitable (33) y políticamente deseable ¿por qué no aceptar sin más dilaciones la constitucionalidad de una ley orgánica que ha llevado derechamente a ese resultado? (34).

---

Audiencia Territorial de Madrid, de 15 de abril de 1985, posterior a la entrega de este trabajo. Confirmando los razonables temores del Tribunal Constitucional, la Sala de lo Contencioso madrileña ha estimado, en efecto, el recurso de la Diputación de Segovia, procediendo a la anulación del citado acuerdo municipal de revocación por entender que, tratándose de la revisión de oficio de un acto declarativo de derechos, la Corporación municipal no se atuvo a las exigencias de los artículos 109 y 110 de la Ley de procedimiento administrativo, incurriendo así en la nulidad de pleno derecho a que se refiere el artículo 47.1, *c*), de la citada ley. Declaración judicial que, como se ha visto, carece de toda efectividad práctica, al haber sido privada de sentido anticipadamente por el fallo constitucional. El Tribunal contencioso-administrativo ha estimado el recurso de la Diputación «en base a razones de estricta técnica jurídica», pero sin ocultársele la irrelevancia de semejante decisión y «con absoluto respeto –según se afirma en el penúltimo considerando– a los efectos y contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1984 por la que se declara la constitucionalidad de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo».

(33) Una vez descartada, claro es, la opción de abandonar Segovia a la suerte de única provincia de régimen común, situación ésta que –recuerda el Tribunal en un *obiter dictum*– no ha sido prevista, aunque tampoco prohibida en la Constitución, «que no contiene ningún precepto semejante al artículo 22 de la de 1931» (FJ 4), el cual, como es sabido, permitía a cada provincia renunciar a su régimen de autonomía política para «volver al de provincia directamente vinculada al Poder central».

(34) Puesto que, recuérdese, para el Tribunal Constitucional no ofrece duda alguna que en cualquiera de las hipótesis imaginables, «el problema constitucional atinente al fondo de este recurso de inconstitucionalidad habría sido el mismo y habría sido resuelto con base en una interpretación del 144, *c*), de la Constitución que este Tribunal estima conforme con la misma» (FJ 4).

#### 4. DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA Y DERECHO A LA INICIATIVA AUTONÓMICA: EL SUPUESTO DE LA «PROVINCIA-REGIÓN HISTÓRICA».

En el fondo del contencioso segoviano ha estado latiendo una cuestión no planteada expresamente en el recurso de inconstitucionalidad contra la ley orgánica de integración, pero a la que el Tribunal no ha podido sustraerse: la controvertida entidad regional de la provincia de Segovia.

Durante el prolongado período de tiempo que ha durado el conflicto (que se remonta, conviene recordarlo, al año 1979), las Cortes no han negado en ningún momento el carácter regional de Segovia, tampoco han interpuesto su veto a la autonomía uniprovincial, aplicando el párrafo *a)* del artículo 144, ni han hecho uso de su facultad de sustitución apoyándose explícitamente en la inexistencia de elementos que configuren a Segovia como «entidad regional histórica». Las Cortes, como digo, no han hecho nada de lo que parecía ortodoxo en términos constitucionales, si se aceptaba la premisa de que Segovia carecía, en efecto, de entidad regional que legitimara su postulación de una autonomía en solitario. Al contrario, el Gobierno y las Cámaras han dejado transcurrir tranquilamente el tiempo y sólo cuando el Estatuto de Castilla-León estaba virtualmente aprobado han puesto en marcha el dispositivo de la ley orgánica de integración, omitiendo también un pronunciamiento expreso sobre la inviabilidad jurídica de la autonomía uniprovincial de Segovia (35).

Como es lógico, el Tribunal no podía ignorar la incidencia de esta cuestión previa en la resolución del recurso de inconstitucionalidad, puesto que resulta evidente que, si se aceptaba la hipótesis de que Segovia es una provincia-región (hipótesis que desde luego no parece fácilmente aceptable), las Cortes no habrían podido hacer uso del artículo 144, *c)*, porque en tal caso no se hubiera tratado de combatir una iniciativa o voluntad autonómica contraria al interés nacional, sino de vulnerar lisa y llanamente el derecho a constituirse en Comunidad Autónoma que la Constitución reconoce y garantiza a *toda* provincia con entidad regional histórica.

He aquí el nudo de la cuestión: decir sí o decir no a la autoproclamada invocación de Segovia como provincia-región. Cuestión aparentemente fácil de dilucidar, pero a la que no se ha sabido dar una respuesta jurídicamente satisfactoria. De este modo, Segovia ha sido incorporada a Castilla-León

(35) La Ley orgánica no niega, en efecto, *expressis verbis* el carácter de «entidad regional histórica» a la provincia de Segovia, ni trata de legitimarse en alguna declaración anterior de las propias Cortes que recoja aquel pronunciamiento negativo. Sólo en el Preámbulo de la citada Ley se alude, como fundamento de la forzosa integración, a «los lazos históricos, culturales y económicos» que unen a la provincia de Segovia con la región castellano-leonesa, pero es claro que tal expresión no significa en sí misma una negación del carácter regional de Segovia, puesto que aquellos «lazos» se dan también en las regiones uniprovinciales de Cantabria, La Rioja y Asturias.

dando por supuesto que *no es* una provincia con derecho a su propia autonomía política, pero no se ha dicho *porque*, en efecto, carece de suficiente entidad regional en términos jurídico-constitucionales.

La posición que ha adoptado el Tribunal en este punto resulta un tanto equívoca, ya que, sin entrar a analizar directamente el caso concreto, ha tratado de zanjarlo por elevación mediante un razonamiento general sobre la regulación constitucional del derecho al autogobierno político, razonamiento en el que se contienen algunas afirmaciones que, desde mi punto de vista, necesitan alguna puntualización.

El Tribunal empieza por distinguir con toda corrección entre tres tipos de derechos cuya significación y contenido son muy distintos: 1.º el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades; 2.º el derecho de cada provincia a la autonomía administrativa en su condición de entidad local («en cuanto provincia», puntualiza el Tribunal), y 3.º el derecho a la iniciativa autonómica.

A partir de esta distinción, el Tribunal Constitucional sostiene que la provincia, cada provincia, es titular solamente del derecho a la iniciativa autonómica (36), pero no del derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial: «las provincias *uti singuli* no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del artículo 2 de la Constitución». A juicio del Tribunal, ninguna provincia tiene derecho a convertirse en Comunidad Autónoma. ¿Por qué? Porque tal posibilidad de acceso a la autonomía política uniprovincial *depende enteramente de las Cortes Generales*, bien porque consideren éstas que la provincia en cuestión tiene efectivamente «entidad regional histórica», bien porque, aun careciendo de esta condición, autoricen su constitución en comunidad uniprovincial. De esta tesis general el Tribunal deduce como corolario necesario que,

«la provincia de Segovia, antes de la Ley orgánica 5/1983, no era 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*, por lo que no puede admitirse que haya sido vulnerado en este caso el artículo 2 de la Constitución por haber contrariado la ley impugnada un derecho de Segovia a su autonomía uniprovincial, que en

---

(36) Derecho a la iniciativa autonómica, cuya titularidad —advierte el Tribunal— si que corresponde a la provincia de Segovia «en cuanto ella entienda que reúne los requisitos del 143.1 y 2 para convertirse en Comunidad Autónoma y, ciertamente, sus órganos provinciales y locales han hecho uso de la iniciativa autonómica» (FJ 2).

cuanto tal no viene directamente reconocido en la Constitución» (37).

Nótese que el Tribunal no afirma en ningún momento que la provincia de Segovia carezca de entidad regional, sino simplemente que, al igual que todas las demás provincias españolas aisladamente consideradas, no es titular del derecho a la autonomía política. Tal derecho nacería cuando las Cortes confirmen que un territorio provincial es *además* una región histórica o cuando, negándole esta última cualidad, autoricen su acceso a la categoría de Comunidad Autónoma.

En mi opinión, con semejante razonamiento, muy hábilmente expresado, el Tribunal ha equivocado el enfoque de la cuestión, invirtiendo los términos en que la misma está planteada en el texto constitucional. Este es, según creo, el *punctum dolens* de una sentencia que, por lo demás, resuelve correctamente y con excelente rigor dialéctico la impugnación planteada.

La Constitución, en su artículo 2, *reconoce y garantiza* el derecho a la autonomía política de las *nacionalidades y regiones*, y el artículo 143 especifica cuáles son los territorios que, como expresión de una nacionalidad o de una región, son titulares de aquel derecho y, por tanto, pueden «acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas». Tales territorios son, como se desprende del propio artículo 143: 1, el conjunto de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; 2, los archipiélagos balear y canario, y 3, la provincia-región histórica.

Además de estos tres tipos de territorios *con derecho* a ejercer la autonomía política, la Constitución añade otros, en su artículo 144, *con posibilidad* de acceder también al autogobierno, si así lo autorizan las Cortes mediante ley orgánica.

La diferencia de tratamiento entre unos territorios y otros es patente: los primeros *son* titulares del derecho a la autonomía política, derecho que es incluso *preexistente* a la propia Constitución, la cual se limita a reconocerlo y garantizarlo; los segundos, por el contrario, no son titulares de tal derecho, pero *pueden* acceder a su ejercicio mediante la *auctoritas interpositio* de las Cortes.

El territorio provincial, aisladamente contemplado, puede pertenecer a uno u otro grupo: al primero, si se trata de una «provincia-región histórica»; al segundo, si no reúne esta cualidad. Siendo esto así, no es posible afirmar que las provincias *uti singuli*, todas ellas sin excepción, son únicamente titulares del derecho a la iniciativa autonómica, pero no, en cambio, a constituirse en Comunidades Autónomas. Tal afirmación es sólo parcial-

(37) FJ 2.

mente correcta: se adecúa ciertamente a la provincia sin entidad regional histórica, pero es rigurosamente inexacta en lo que concierne a la provincia-región.

Dentro del grupo de territorios locales, cuyas poblaciones tienen derecho al autogobierno *ex* artículos 2 y 143 de la Constitución, no hay diferencia de calidad ni de tratamiento constitucional, ni puede tampoco decirse que las regiones o nacionalidades uniprovinciales constituyan una excepción a la regla general de las comunidades pluriprovinciales (38).

Tanto en un caso como en otro, la existencia de una región pluriprovincial o uniprovincial no depende, ciertamente, de la propia voluntad de cada territorio, pero tampoco quedan aquella realidad regional y aquel derecho —que, recuérdese, la Constitución reconoce como preexistentes— a merced de la libre voluntad de las Cortes. Estas deben llevar a cabo una actividad de *comprobación* de los elementos objetivos que hacen que una provincia sea o no acreedora al título de «provincia con entidad regional histórica», del mismo modo que han de efectuar idéntica comprobación cuando la iniciativa autonómica parte de una pluralidad de provincias que, además de ser limítrofes, cuentan presuntamente «con características históricas, culturales y económicas comunes».

Huelga decir que esa actividad de comprobación es estrictamente reglada y, por consiguiente, el Gobierno y las Cortes carecen de libertad de elección: o el territorio en cuestión tiene entidad regional o no la tiene, sin que la Constitución deje espacio a la voluntad gubernamental o legislativa para ignorar o modificar una u otra realidad. A las Cortes toca determinar en cada caso de iniciativa autonómica local (sea de una o de varias provincias) si se cumplen los requisitos o si concurren los elementos objetivos contemplados por la norma constitucional para afirmar que una provincia (o varias) es (o son) una región o nacionalidad con derecho a organizarse en Comunidad Autónoma. Pero tal actividad de determinación o de aplicación a los casos

(38) Tal vez sea aceptable la opinión de MUÑOZ MACHADO cuando sostiene que el texto constitucional es censurable al admitir el acceso a la autonomía política de regiones uniprovinciales sobre la base de un solo requisito de naturaleza histórica, o cuando entiende que no ha habido además el necesario rigor en la apreciación de dicho elemento histórico (*Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, cit., p. 249). Pero no creo que pueda hablarse de las regiones uniprovinciales como una excepción jurídica a la regla general de las Comunidades pluriprovinciales, excepción que, al parecer, permitiría a las Cortes disponer de una mayor capacidad para aceptar o rechazar la constitución de aquéllas. Las Comunidades autónomas uniprovinciales pueden ser —y son, sin duda— excepcionales en términos estadísticos o numéricos, pero no en términos jurídicos. Cfr. una posición contraria en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, donde se afirma que en lo que concierne a las iniciativas autonómicas uniprovinciales «la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción» (p. 17), aunque coincido plenamente con el citado Informe cuando afirma que no es posible rellenar el historicismo del concepto constitucional «con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas» (p. 17).

concretos de una norma constitucional que incorpora un concepto jurídico indeterminado (*unbestimmter Rechtsbegriff*) no es, en absoluto, una actividad que la Constitución entregue a la libre discrecionalidad (*freien Ermessen*) o a la pura opción política del poder legislativo. Todo lo contrario: en la medida en que con tal actividad de control preventivo se condiciona el ejercicio del derecho al autogobierno que corresponde a todas las regiones y nacionalidades pluriprovinciales y asimismo a cada una de las provincias que tengan «entidad regional histórica», cualquier error o inadecuada apreciación por las Cortes del citado concepto constitucional es plenamente revisable por el Tribunal Constitucional, y ello porque, como acabo de señalar, la condición de «provincia-región» no depende de la voluntad constitutiva del poder legislativo, sino de la voluntad del poder constituyente que a aquél toca sólo declarar, y cuya interpretación última corresponde a la jurisdicción constitucional.

Si las observaciones anteriores son correctas, habrá de convenirse en que el Tribunal Constitucional no acierta cuando niega a todas las provincias, sin distinción alguna, la titularidad del derecho a la autonomía política, y este desacierto inicial le ha conducido a equivocar el planteamiento lógico del *caso Segovia*: el Tribunal ha entendido y resuelto —confirmando la constitucionalidad de la Ley de integración— que Segovia no tiene derecho al autogobierno en solitario porque, siendo como es una provincia aislada, las Cortes no se lo han reconocido, cuando más bien se tendría que haber afirmado que Segovia, pese a todas sus manifestaciones en contrario, no tiene derecho a la autonomía *porque carece de entidad regional histórica*. Lo cual, obviamente, habría obligado al Tribunal, no a soslayar la cuestión remitiéndose a la previa decisión de las Cortes, sino a explicar las razones por las que efectivamente Segovia no es una provincia-región y, en consecuencia, no se ha infringido el artículo 2 de la Constitución.

El Tribunal ha llegado al mismo resultado por un sendero más corto, pero menos ortodoxo, y con ello —sin menoscabo de la bondad del fallo— se ha privado a sí mismo de la ocasión de enriquecer su propio acervo doctrinal sobre el Estado autonómico con una interpretación definitiva de lo que deba entenderse por «entidad regional histórica» de una provincia aislada. Tal vez el Tribunal haya pensado que no merecía la pena abordar esta cuestión por ofrecer sólo un interés, aquí sí literalmente, «histórico», pero ello no merna un ápice nuestro desencanto, sobre todo, y muy precisamente, porque no podemos esperar a una nueva ocasión.

