

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1

1. Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

2. La Comunidad Autónoma de Madrid se denomina Comunidad de Madrid.

3. La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.

COMENTARIO

BLANCA CID VILLAGRASA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Con la entrada en vigor de la Constitución se ha producido una de las mayores transformaciones del territorio español. Tras una larga historia de más de ciento cincuenta años, en los que España no conoció otra forma política que la del Estado unitario y centralizado, la Constitución ha formulado una opción en favor de un modelo organizativo plural y descentralizado, basado en la distribución del poder político en las distintas entidades públicas territoriales y en la autonomía recíproca de todas ellas. Las líneas maestras de este modelo vienen expuestas en dos preceptos constitucionales:

El artículo 2 CE que dice: *«La Constitución Española se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»*

Y, el artículo 137 CE que establece: *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»*

El texto constitucional, sin embargo, opta deliberadamente por omitir cualquier tipo de concepto para calificar dogmáticamente al modelo de Estado que implanta. Las razones que en su momento avalaron esta ausencia se han

querido buscar en la historia (ya que el texto constitucional fue fruto de un consenso entre posiciones políticas radicalmente opuestas), en la dogmática (por la crisis generalizada que los conceptos clásicos han experimentado en tiempos recientes), o por razones de mero derecho positivo (porque el Título VIII de la Constitución no tiene encaje en ninguno de los conceptos clásicos). En mi opinión esta razón viene por instaurarse un sistema abierto basado en el principio dispositivo que nuestros constituyentes configuraron deliberadamente en el momento constituyente, porque la demanda autonómica era muy difusa, salvo naturalmente en el caso de Cataluña y el País Vasco que tenían vivo el recuerdo de sus Estatutos de Autonomía de la República. En el resto del país no había otro dato que el eco de un grito callejero «libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía». En estas circunstancias era difícil hacer cosa distinta de lo que finalmente se hizo en la Norma Fundamental aceptar la autonomía estatutaria de Cataluña, País Vasco y Galicia sin más límites que los del artículo 149 y dejar abierta idéntica posibilidad para el resto del territorio español, a resultas, de una posible demanda autonómica por parte de las provincias.

Esta posibilidad, que no imposición, quedó abierta también para la provincia de Madrid, que se había transformado en los cuarenta años precedentes en una verdadera «región urbana», en una «entidad regional» de signo metropolitano.

1.1. Acceso de Madrid a su Autonomía

Muchos fueron los proyectos que se propusieron y ofrecieron para Madrid como una suerte de Distrito Federal¹ del estilo del que rige para Washington, como Área metropolitana, etc. Pero la opción que finalmente se impuso fue la inclusión de la provincia de Madrid en Castilla-La Mancha.

La práctica totalidad de los representantes políticos madrileños abogaron inicialmente por la integración en Castilla-La Mancha, con la casi exclusiva excepción del Presidente. Los parlamentarios de Madrid antes del verano de 1978, señalaron como argumentos que Madrid nunca figuró sola en las divisiones regionales de España, que la Mancha sin Madrid sería una región sin peso demográfico y económico, que su inclusión en la Mancha podría afectar positivamente a toda la región con una planificación correcta².

Así, la Disposición Adicional del Real Decreto Ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre régimen preautonómico de la región castellano-manchega esta-

¹ En opinión de Tomas Ramón, la fórmula de distrito federal, quedó excluida, no porque la Constitución no estableciera formalmente un modelo federal, sino porque la fórmula de distrito federal excluye el autogobierno del territorio así considerado, que es directamente administrado por el Gobierno Central, sin participación de sus habitantes. Vid «del municipio de ayer a la región metropolitana de hoy», en Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Comunidad de Madrid, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. Edición 06/2003, p. 13.

² Vid. «Papel de en la estructura regional de España», en II Jornadas de Estudios sobre la provincia de Madrid, Diputación de Madrid, 1980.

bleció que «*la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias.*» Pero ante la negativa de los representantes castellano-manchegos de integrar Madrid en Castilla-La Mancha se desechó definitivamente.³

Lo cierto es que esta negativa de las provincias castellano-manchegas se basó en importantísimas razones económicas y políticas que condujeron a la solución de convertir Madrid en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Una de las razones económicas que se argumentaron fue que, la incorporación de Madrid a La Mancha perjudicaría notablemente a esta región a la hora de participar en la Distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

Pero, junto con estas razones se dieron también las políticas, como el de su capitalidad o el de la existencia de un Área Metropolitana que abarcaba la práctica totalidad de la provincia en torno a un municipio «Madrid», con a su vez características propias que no es preciso resaltar.⁴

Esto es, como decía Lázaro Araujo «La constitución de Madrid en Comunidad Autónomas es la vía para sacudirse interferencias centralistas que no soportan otras Comunidades. Es el caso de la intervención de COPLACO,⁵ en los temas de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, o del Canal de Isabel II»⁶

Pero, si Madrid no encajaba en el artículo 143.1 CE que alude a «provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», había que incluirla en las excepciones posibles a dicha regla, «los territorios insulares» y las provincias aisladas «con entidad regional histórica», supuesto éste último que hacía pensar inmediatamente en Navarra y, quizás Asturias, pero en ningún caso en Madrid.

Al no considerarse a la provincia de Madrid como entidad regional histórica, tal como exige la Constitución para poder constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial hubo que buscar otro camino.

³ Vid. II Jornadas de Estudios sobre la provincia de Madrid, Diputación Provincial de Madrid 1980, p. 221. Asimismo I Jornadas de Estudios Económicos de la Región Castilla-La Mancha y sus antecedentes. Colegio Universitario de Toledo, 1980.

⁴ Para mas información sobre las razones económicas y políticas vid, el artículo de J.L. Piñar Mañas «Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías» Madrid, C.A. Metropolitana. Publicación del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 28 a 30.

⁵ Recordemos que la COPLACO era la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda, competente sólo en materia urbanística y encargado en este ámbito de promover un nuevo Plan General de Ordenación Urbana y de actuar como Autoridad de supervisión y de control de la planificación y de la gestión urbanística del territorio formado por los 24 municipios existentes en torno a la capital, y, obviamente por esta última. Esta fórmula continuó en pie hasta la promulgación de la Constitución y la consiguiente activación y puesta en marcha de la actual Comunidad de Madrid.

⁶ Vid. «Indicadores socioeconómicos de la región castellano-manchega y su empleo como indicador político», en II Jornadas de Estudios sobre la Provincia de Madrid, Diputación Provincial de Madrid, p. 218.

Las circunstancias políticas, económicas y sociales tan especiales de Madrid hicieron que se buscase un tratamiento suigeneris. Y así fue. La Diputación provincial de Madrid se acogió a lo establecido en el apartado 1 de los Acuerdos Autonómicos, bajo la rúbrica «Mapa Autonómico» en concreto su apartado 13, firmados por el Gobierno de la Nación y el PSOE, de 31 de julio de 1981, que apuntaban que el proceso a seguir era el siguiente:

«Madrid, como Comunidad Autónoma uniprovincial, integrada por el territorio de la Provincia.

El procedimiento para constituirla será el siguiente:

1.º La Diputación adoptará el Acuerdo de que la provincia de Madrid se constituya en Comunidad Autónoma uniprovincial, según lo previsto en el artículo 144.a) de la Constitución, y los partidos político presentes en la Diputación formalizarán a tal efecto, la correspondiente proposición de ley ante las Cortes Generales.

2.º Los municipios de la provincia solicitarán la autonomía y la elaboración del Estatuto, todo ello por la vía del artículo 143 CE.

3.º El Estatuto así elaborado se someterá a la aprobación de las Cortes Generales mediante la correspondiente Ley Orgánica.»

Y, efectivamente este fue el procedimiento que siguió Madrid, a saber:

El 26 de junio de 1981 tuvo entrada en las Cortes Generales el Acuerdo de la Diputación Provincial de Madrid solicitando que se iniciase el proceso autonómico de su provincia por el artículo 144.a) de la Constitución. El 17 de febrero de 1982 se presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley, adoptada por los Grupos Parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y Coalición Democrática por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid. La Mesa del Congreso, por Acuerdo de 23 de febrero de 1982 la remitió a la Comisión Constitucional y acordó su tramitación por el artículo 150 del Reglamento del Congreso.⁷

El Pleno de la Cámara tomó en consideración y aprobó la Proposición de Ley el 12 de mayo de 1982⁸ y la remitió al Senado, el que a su vez por acuerdo de su Mesa de 24 de mayo de 1982 la envió a su Comisión Constitucional y ordenó su tramitación por el procedimiento ordinario⁹, el 21 de junio de 1982, el Senado aprobó la proposición de ley orgánica sin introducir variaciones en el texto que le fue remitido por el Congreso de los Diputados¹⁰.

Así, se aprobó la Ley Orgánica «*Por la que se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés Nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma*», de 7 de julio de 1982 y que en su artículo único decía:

⁷ BOCG Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 177-I de 23 de marzo de 1982.

⁸ Texto publicado en el BOCG 26 de mayo de 1982 y DD.SS (Pleno) núm. 241.

⁹ BOCG Senado, núm. 259 (a), Serie II.

¹⁰ Texto publicado en el BOCG, Senado núm. 259 cc) Serie II, 25 de junio 1982 y DD.SS. (Pleno) núm. 164.

«El proceso autonómico iniciado por la Diputación provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 CE, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.»

La elaboración del proyecto de Estatuto se llevó a cabo siguiendo el artículo 146 CE por una Comisión compuesta por cuatro Senadores, treinta y dos Diputados a Cortes y cincuenta y un Diputados provinciales.

La reunión primera se celebró en el Castillo de Manzanares el Real el día 14 de junio de 1982. En dicha reunión se acordó constituir una Asamblea, elegir su Presidente y la Mesa, así como designar una ponencia que se encargará de redactar un primer borrador del proyecto de Estatuto de Autonomía¹¹.

La primera reunión de la Ponencia fue el día 16 de junio de 1982 en el Salón de Comisiones de la Casa-Palacio de la Diputación Provincial. Su objetivo fue elaborar un Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Madrid en un plazo de cinco días naturales.

La Ponencia presentó un texto compuesto por 64 artículos, 2 Disposiciones Adicionales y 8 Transitorias.

Al texto que se presentó se le formularon 18 votos particulares, siendo el artículo 64 el más cuestionado. Se abrió un plazo de tres días para la presentación de enmiendas. Se presentaron un total de 49 enmiendas. La Ponencia redactora se reunió los días 21, 22 y 23 de junio, realizando una Propuesta sobre las enmiendas y votos particulares presentados y sobre el texto del Anteproyecto, desestimando la mayor parte de los mismos.

El 25 de junio de 1982 se reunió la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales por Madrid para debatir y votar el anteproyecto de Estatuto de Autonomía y el 26 de junio de 1982 el proyecto aprobado por la Asamblea se envió al Congreso de los Diputados para dar justo cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 146 CE¹².

El Proyecto de Estatuto inicialmente presentado ante las Cortes Generales y publicado por éstas el 31 de agosto de 1982 en virtud de la Ley Orgánica de 7 de julio de 1982 caducó por el artículo 207 del Reglamento del Congreso al ser aquellas disueltas.

El texto coincidía sustancialmente con el que se presentaría más tarde, aunque contenía algunas variaciones.

¹¹ Primero se nombró a una Mesa de Edad, que fue sustituida por la Mesa definitiva cuyo Presidente fue D. José Prat García; D. Joaquín Satrústegui Fernández, Vicepresidente Primero; D. César Cimadevilla Costa, Vicepresidente Segundo; D. Lorenzo Hernández Jiménez, Vicepresidente Tercero; y D. Alfonso Osorio García Vicepresidente Cuarto. D. Emiliano Rodríguez Rodríguez será el Secretario Primero y D^a Elena Vázquez Menéndez, Secretaria Segunda. La Ponencia redactora que se aprueba por unanimidad estaba constituida por el Grupo Parlamentario Socialista, D. José María Rodríguez Colorado, D. Juan Barranco Gallardo y D. José Acosta Cubero; por el Grupo Parlamentario Centrista, D. José Luis Ruiz-Navarro, D. Armando de Benito Calleja y D. José Manuel Santos; por el Grupo Parlamentario Comunista, D. Simón Sánchez Montero y D. Emilio Ramón Rodríguez Sánchez; por el Grupo Parlamentario Coalición Democrática, D. Alfonso Osorio García.

¹² Vid. Capítulo IV. «El proceso de configuración de Madrid como Comunidad Autónoma», de David Gutiérrez, pp. 119 a 125, del libro «Derecho Político de la Comunidad Autónoma de Madrid».

1.2. Elaboración del Estatuto de Autonomía

Constituidas nuevas Cortes Generales, por las elecciones de 28 de octubre de 1982, el también nuevo Gobierno, con la intención declarada de agilizar los procesos autonómicos pendientes, remitió al Congreso un nuevo Proyecto de Estatuto el 3 de diciembre de 1982¹³ el cual fue enviado a la Comisión Constitucional, se presentaron 85 enmiendas y la Ponencia encargada de emitir el Informe sobre el Proyecto de Estatuto además de informar favorablemente muchas enmiendas propuso a la Comisión la supresión íntegra de la Disposición Transitorio Primera, en la que se regulaba la composición y funciones de la Asamblea legislativa provisional que habría de sustituir a la Diputación provincial tras la aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía y antes de la Constitución de la primera Asamblea Legislativa salida de las elecciones.

A la vista del Informe de Ponencia de 15 de enero de 1983¹⁴ la Comisión Constitucional elevó al Pleno de la Cámara el Dictamen correspondiente el 20 de enero de 1983¹⁵.

El Dictamen se debatió y votó en la sesión celebrada el 25 de enero de 1983 por el Pleno del Congreso.

El texto aprobado por el Pleno de la Cámara Baja se envió al Senado el 31 de enero de 1983¹⁶ y se remitió a la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial por el procedimiento de urgencia. El texto apenas fue modificado, a pesar de que se presentaron 16 enmiendas. La única enmienda que se incorporó fue añadir un nuevo párrafo al artículo 29 del proyecto para evitar que los excesos competenciales en que incurría el texto en cuestión no pudieran producirse más allá de lo previsto en el artículo 148 CE al objeto de salvar esa posible causa de invalidez que pudiese declararlo inconstitucional.

El texto aprobado por la Comisión se discutió y votó en el Pleno del Senado de 17 de febrero de 1983, donde se debatieron casi los mismos extremos que en el Congreso.

De ahí se remitió de nuevo al Congreso y se aprobó definitivamente por las Cortes Generales como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, publicándose en el BOE de 1 de marzo. Ha sido el penúltimo de los Estatutos de Autonomía aprobados por delante de Castilla-León.

Los artículos del proyecto mas controvertidos y que fueron objeto de mayor debate durante la sustanciación del proyecto de ley del Estatuto de Autonomía fueron los siguientes:

– El artículo 3:

La pretensión de reconocer nuevas divisiones territoriales dentro de la Comunidad Autónoma tales como comarcas, mancomunidades y áreas

¹³ BOCG núm. 5-1, Serie H.

¹⁴ BOCG núm. 5-I 1, Serie H.

¹⁵ BOCG de 24 de enero de 1983, núm. 5 II, Serie H.

¹⁶ BOCG Senado, Serie II, núm. 2 a).

metropolitanas fue defendida por Diputados independientes y por Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario Popular. Sin embargo, esto no prosperó porque se consideró innecesario nuevas divisiones territoriales sin tradición dentro de la provincia de Madrid. Con todo, la redacción definitiva del artículo 3.3 del Estatuto dejó abierta la posibilidad de crear circunscripciones territoriales propias¹⁷.

– Los artículos 10 y 11:

También fueron objeto de enmiendas por parte de determinados Grupos, en concreto un Diputado del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática propuso convertir el partido judicial en la circunscripción electoral para las elecciones autonómicas, siguiendo así la fórmula establecida en el Título V de la Ley Orgánica Electoral General para la elección de los miembros de las Diputaciones provinciales. El resto de las fuerzas políticas se opusieron y no prosperó.

A su vez los Diputados Independientes y del Partido Comunista propusieron establecer una barrera electoral del tres por ciento con el fin de incrementar la proporcionalidad de la representación de la Asamblea Autonómica. Propuesta que también fue rechazada sistemáticamente por los demás Grupos Parlamentarios para adecuar Madrid a lo ya establecido en otras Comunidades Autónomas.

En torno a estos artículos también se suscitó el debate del número de parlamentarios y la naturaleza de sus prestaciones, el Grupo Parlamentario de UCD presentó una enmienda de reducción del número de los parlamentarios de 96 a 95, de este modo la ratio parlamentario/población pasaría de uno por 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, a una por 73.000 habitantes aproximadamente. Ante la opinión del Grupo Parlamentario Socialista la enmienda se retiró y el artículo 10.2 del proyecto se dejó como estaba.

No hubo polémica en cuanto a la naturaleza de las retribuciones de los parlamentarios. Lo que si hubo fue silencio, puesto que hasta la redacción del informe por la ponencia en el Senado nada se dijo sobre el particular. Finalmente, se decidió que los parlamentarios autonómicos no cobraran una retribución fija por su cargo, sino únicamente las dietas que se determinase por su ejercicio. De este modo, Madrid siguió el modelo de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE.

– El artículo 13:

Los problemas que se suscitaron en torno al funcionamiento de la Asamblea se centraron principalmente en el período de sesiones y el núme-

¹⁷ Vid. los comentarios de este mismo Estatuto en su artículo 3; Vid Capítulo III, veinte años de la Comunidad de Madrid: Reglas, Instituciones y Política, por Emilio Alvarado y Ángel Iglesias, en «Derecho Político de la Comunidad de Madrid». Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003, p. 94.

ro de Diputados necesario para la convocatoria de las sesiones extraordinarias.

Respecto a la primera cuestión se presentó una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista que tras ser debatida, finalmente se plasmó en el artículo 13.4 de Estatuto cuya redacción definitiva rezaba como sigue: «*La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de cuatro meses al año...*». Igual polémica suscitó el número de diputados necesarios para la convocatoria de las sesiones extraordinarias que, finalmente quedó fijado en una cuarto del total.

– El artículo 20:

Muy significativo fue también el debate parlamentario en torno a la moción de censura, en concreto el de la determinación del número de parlamentarios necesario para presentarla y la conveniencia de que fuese constructiva¹⁸.

– El Título II (artículos 25 a 34):

Pero quizá la mayor polémica que se suscitó fue en este Título del proyecto de ley, esto es, el nivel competencial que la Comunidad de Madrid podía asumir y si el artículo de competencias del proyecto de Estatuto debía contener un listado de competencias exclusivas como el resto de las Comunidades Autónomas.

Sorprendentemente en el Estatuto de la Comunidad de Madrid no se incluyó un listado de competencias «exclusivas» porque los representantes del Grupo Parlamentario Socialista sostuvieron que, según la Constitución, solo se debe hablar de exclusividad cuando se refiere al ámbito estatal (artículo 149.1 CE).

Una de las competencias mas debatidas fue la del artículo 27.3 del proyecto de Estatuto que en su redacción originaría establecía que la Comunidad de Madrid tenía la potestad de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado sobre «la promoción y ordenación de las instituciones financieras en el ámbito de su competencia territorial».

Al no estar esta materia vinculada al ejercicio de competencias del artículo 148.1 CE, sólo las Comunidades Autónomas de primer grado podían ejercer de momento esta competencia. Las Comunidades Autónomas de segundo grado, como Madrid, tendrían que esperar cinco años o bien recibir por delegación o transferencia (artículo 150.2 CE) o por ley marco (150.1 CE) dicha competencia.

Por ello, el Grupo Parlamentario Popular¹⁹, presentó una enmienda en la que proponía la ubicación de este precepto en el artículo 29, argumentando

¹⁸ Vid. Comentarios de Estatutos de Autonomía, artículo 20.

¹⁹ Vid. defensa de la enmienda por el Sr. Aznar López, DD.SS núm. 8, de 25 de enero de 1983, II Legislatura, del Congreso de los Diputados, p. 202.

que con ello se solucionaban a priori los problemas de las situaciones equívocas y las equivocaciones que se habían producido en otros Estatutos y otras Comunidades, así como de una interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia, en concreto la Sentencia 69/1982, de 22 de noviembre.

El representante del Grupo Parlamentario Socialista justificó la redacción, remitiéndose a otros Estatutos ya aprobados y señalando que se trataba, «*simplemente de adecuar el Estatuto de Madrid en su artículo 149.11, donde se habla de las bases de ordenación del crédito, banca y seguros respecto al Estado*»²⁰.

En el Senado se cambió la redacción del proyecto enviado por el Congreso. «*De la promoción y ordenación de las instituciones financieras*», se pasó al siguiente texto, que fue el que finalmente se aprobó «*Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro*», adoptando el texto que ya figuraba en otros Estatutos de Autonomía de segundo grado.

Lo mismo ocurrió con el apartado 4 del artículo 27 y la planificación económica del sector público dentro de su ámbito territorial.

El representante del Grupo Parlamentario Popular volvió a argumentar que la Constitución no otorgaba a la Comunidad Autónoma de Madrid la autoridad suficiente para «*...planificar y regular a todos los agentes económicos que intervengan en la Comunidad Autónoma de Madrid*». Para llegar a esta conclusión, entre otros, se dijo que el artículo 131.2 CE. otorga a las Comunidades Autónomas tan sólo la potestad de suministrar al Estado las previsiones para que éste pueda planificar, negando que puedan existir planificaciones distintas de la actividad económica regional en cada Comunidad Autónoma.

El representante del Grupo Parlamentario Socialista justificó su inclusión en el Estatuto, con base en que el artículo 131.2 CE habla de «previsiones que sean suministradas por las Comunidades Autónomas, al Estado para la planificación general».

En el Senado, el tema fue objeto de un nuevo debate y de nuevo surgió la constitucionalidad de la planificación económica general por las Comunidades Autónomas.

Finalmente se mantuvo y el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía se aprobó como sigue: «*Corresponde a la Comunidad del Madrid el desarrollo legislativo, incluida la potestad reglamentaria y ejecución de las siguiente materias, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca: 4. Ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto*»²¹.

Respecto a las mayorías necesarias para ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma una vez transcurridos los cinco años a que se refiere el artículo 148.2 CE, aunque el proyecto de Estatuto preveía que fuese con el voto favorable de los dos tercios de los parlamentarios. Una vez el texto entró

²⁰ Vid. DD.SS del Congreso de los Diputados, año 1983, II legislatura, núm. 8, pp. 200-201.

²¹ Vid. «Las Relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid» de Enrique Alonso García, Capítulo IV, pp. 180 a 218, en «Madrid Metropolitana», Colección de Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983.

en el Congreso de los Diputados, la mayoría de dos tercios fue sustituida por mayoría absoluta.

– El artículo 64:

El Grupo Parlamentario Popular planteó en el debate ante el Pleno del Congreso de los Diputados la posibilidad de que dos tercios de los municipios de la Comunidad también tuvieran reconocida la capacidad de ejercitar la iniciativa de reforma del Estatuto. El Grupo Parlamentario Socialista criticó esta propuesta y, finalmente se rechazó por entender que entonces la iniciativa de reforma del Estatuto podría quedar en manos de sólo 300.000 ciudadanos de Madrid.

– La Disposición Transitoria Primera:

El proyecto de Estatuto preveía inicialmente en la Disposición Transitoria Primera la existencia de una Asamblea provisional, pero fue suprimida por la Ponencia. Tal supresión fue discutida tanto en el Congreso como en el Senado, pero las enmiendas que al objeto se presentaron fueron rechazadas²². Se consideró que no tenía sentido una Asamblea provisional al mediar tan poco plazo desde la entrada en vigor del Estatuto (1 de marzo de 1983) y la celebración de las primeras elecciones autonómicas (8 de mayo de 1983).

Al constituirse Madrid en Comunidad Autónoma uniprovincial sin régimen preautonómico, fue su Diputación provincial el organismo que, integrado en la Comunidad, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, corrió con la gestión de los intereses generales de la Comunidad, propios de su ámbito, hasta la constitución de su órganos de autogobierno. De esta forma, fue un organismo estable y ya constituido quien se ocupó de superar el periodo transitorio.

1.3. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero se aprobó el actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el cual ha sido modificado por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Sin entrar a comentar las reformas estatutarias por ser ya objeto de comentario en otros preceptos de este libro, si me ceñiré al artículo 1 que es el que me compete.

²² Vid. DD.SS. Congreso de los Diputados núm. 8 pp. 206 y 207 y DD.SS (Pleno) del Senado núm. 6, pp. 145 a 149.

A) *Las características sociales, económicas, históricas y administrativas del artículo 1.1*

El artículo 1.1 del Estatuto en su redacción originaria en su apartado 1 decía *«el pueblo de la provincia de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la Nación española.»*

Se daba así por supuesto que en el caso de Madrid no concurrían las circunstancias contempladas en el artículo 143.1 CE y que hubo que acudir al artículo 144 CE. Con esta redacción más por su silencio que por su contenido se evitaba cualquier posible discusión, a la que el tenor literal de cualquier precepto constitucional citado hubiera podido dar pie. De la lectura de este precepto tan genérico da por tanto la impresión de que se prefirió eludir cualquier afirmación, de cualquier tipo, susceptible de generar polémica.

Quince años después, ya consolidada Madrid como Comunidad Autónoma y alejada de cualquier sospecha de artificiosidad al respecto, el artículo 1 del Estatuto fue modificado por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Modificación que se ha atrevido, por fin, a ser más explícita y a referirse al igual que el resto de las Comunidades Autónomas a sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas. Por fin el Estatuto de Autonomía reconoce a Madrid su entidad diferenciada en el conjunto del Estado español. El resultado es una Comunidad Autónoma especialmente peculiar, con la capital del Estado en su territorio, con una geografía provincial regional llena de contrastes urbano-sociológico poblacionales, con los más ricos y variados asentamientos migratorios y con las mas diversas formas culturales. Así, aunque se peque de esquemático, según Pedro Calvo Hernando *«Nos encontramos con una región de cuatro dimensiones: el Madrid Urbano, el Madrid Industrial, el Madrid residencial y el Madrid rural... Argüelles, Villaverde, el Escorial, Aranjuez serían nombres bien sonoros y respectivamente identificables con los cuatro valores mencionados..»*²³.

La especificidad de Madrid es notable desde cualquier ángulo de contemplación. Madrid era en el momento constituyente y lo es ahora una realidad diferente al resto de España conformada por la historia que arranca de ser la capital de la Corte. Madrid al transformarse en Autonomía a resuelto su problema porque, nunca antes habría encontrado una articulación organizativa coherente con su naturaleza de tal, pese a los múltiples intentos realizados en distintas ocasiones.

El citado precepto, en su redacción actual también dice que *«Madrid... en el ejercicio de derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica»*.

²³ Vid, Memoria I Legislatura, Asamblea de Madrid, 1987, «Comunidad de Madrid en clave de futuro», de Pedro Calvo Hernando, p. 67.

En este precepto, en consonancia con el resto de las Comunidades Autónomas ya se hace alusión también de forma clara y concisa al contenido mínimo que debe regular el Estatuto y su naturaleza jurídica.

En relación con el contenido: El Estatuto de Autonomía de Madrid estaba formado por 64 artículos. A saber:

- Título Preliminar, artículos 1 a 8.
- Título Primero: «De las Instituciones de Gobierno de la Comunidad».
 - Capítulo Primero: De la Asamblea de Madrid (artículos 9 a 16).
 - Capítulo Segundo: Del Presidente de la Comunidad de Madrid (artículos 17 a 20).
 - Capítulo Tercero: Del Consejo de Gobierno (artículos 21 a 24).
- Título Segundo: De las Competencias de la Comunidad (artículos 25 a 34).
- Título Tercero: del Régimen Jurídico.
 - Capítulo Primero: Disposiciones Generales (artículos 35 a 37).
 - Capítulo Segundo: De la Administración (artículos 38 a 42).
 - Capítulo Tercero: Del Control de la Comunidad (artículos 43 a 45).
- Título IV: De la Organización judicial (artículos 46 a 50).
- Título V: Economía y Hacienda (artículos 51 a 63).
- Título VI: Reforma del Estatuto (artículo 64)
- Dos Disposiciones Adicionales.
- Siete Disposiciones Transitorias.
- Una Disposición Final.

Del contenido del Estatuto se desprende, que el Estatuto no es una mera norma de organización, ni tampoco una mera norma de delimitación competencial. Tampoco es un ordenamiento jurídico nuevo para Madrid. Es decir, el derecho propia de la Comunidad de Madrid no constituye un ordenamiento jurídico propio, separado de las demás Comunidades Autónomas, sino un conjunto de normas propias de la Comunidad integradas en el ordenamiento jurídico español.

El artículo 1 del Estatuto de Autonomía, siguiendo lo previsto en el artículo 147 CE dispone que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Madrid y el Estado por tanto lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Por ello el Estatuto estará siempre subordinado a la Constitución y deberá interpretarse de conformidad con la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo).

En esta línea, la STC 99/1986, de 11 de julio, dispone que «la aprobación de los Estatutos de Autonomía por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal en la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.»

Por ello, el Estatuto de Autonomía ha de considerarse una norma estatal que se aprueba por ley orgánica, a través de los procedimientos en él establecidos con la concurrencia de la voluntad estatal y autonómica y que forma parte del bloque de constitucionalidad.

En efecto, según la STC 66/1985 de 23 de mayo, es una norma interpuesta que al formar parte del bloque de constitucionalidad se convierte en uno de los parámetros para apreciar la constitucionalidad de las demás leyes. Pero, en su condición de norma interpuesta goza de una especial posición dentro del bloque de constitucionalidad, supeditado a la Constitución, pero superior a las demás normas integrantes del mismo. De ahí que se le haya considerado como una auténtica «Constitución territorial» o como «normas constitucionales secundarias».

Todo ello, porque el Estatuto es una norma que participa del orden jurídico general del Estado y del orden jurídico particular de la Comunidad Autónoma en cuestión sirviendo de puente de conexión entre ambos.²⁴

B) La denominación oficial de la Comunidad de Madrid del artículo 1.2.

El artículo 1 del Estatuto incluye un apartado 2 que establece la denominación oficial de la Comunidad que queda en el de Comunidad de Madrid. Se cumple así la previsión del artículo 147.2.a) CE, que, como hemos señalado anteriormente, reserva al Estatuto la fijación de la denominación de la Comunidad Autónoma «que mejor corresponda a su identidad histórica»²⁵. Lo cierto es que no son muchos los problemas jurídicos que se han suscitado en torno a la denominación de las Comunidades Autónomas españolas y menos en el caso de Madrid, pero sí podemos citar alguna cuestión de cierto interés. En primer lugar, el Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar que si bien la opción por uno u otro nombre oficial es uno de los elementos que entra dentro del principio dispositivo que configura nuestro Estado autonómico, por lo que las Comunidades Autónomas son libres de optar por el que estimen más oportuno. El más extendido es del tipo escogido por Madrid, por la Comunidad de Castilla y León, la Comunidad Valenciana –si bien en este caso la fórmula elegida tiene mucho de compromiso inteligente entre los más polémicos apelativos de País Valenciano y

²⁴ Vid. «El Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Madrid», de Enrique Álvarez Conde, pp. 35 a 39.

²⁵ Aunque la reserva estatutaria establecida en las letras a) a c) del artículo 147.2 CE es más rígida que la prevista para el apartado d) en tanto que la propia Constitución prevé que el régimen competencial quede delimitado también por la leyes del artículo 150 CE, tampoco puede hablarse de una reserva absoluta en estos tres primeros apartados, por lo que, si bien no es lo más recomendable, tampoco podría hipotéticamente descartarse la validez de una remisión estatutaria a una ley autonómica para que terminara de definir la denominación oficial, de un modo similar a lo sucedido con la fijación de la sede de las instituciones de autogobierno, según la STC 89/1989. Acerca del carácter de la reserva estatutaria, véase MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Cívitas, Madrid, 1982, p. 297 y *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 698 y ss. Más partidario de configurar como absoluta la reserva señalada es AGUADO RENEDO, c., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, p. 216.

Reino de Valencia²⁶—o bien simplemente el nombre común del territorio correspondiente, como sucede con Galicia, Andalucía, Aragón. Sin embargo, no han faltado títulos más específicos, como el de Principado de Asturias, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha o País Vasco. Ahora bien, lo más relevante jurídicamente es que ninguna de estas denominaciones incide en la naturaleza jurídica de la Comunidad, como se puso de manifiesto en la STC 16/1984, en la que se afirma que el apelativo de Comunidad foral para Navarra, aunque pueda cuadrarle desde el punto de vista histórico, no altera en absoluto naturaleza, entre otras razones porque la disposición adicional primera de la Constitución, al reconocer los derechos históricos, a los que sin duda quiere evocar el término escogido, establece que su actualización se hará en todo caso en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La Comunidad Foral de Navarra «se configura pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico»²⁷.

Dos notas adicionales pueden mencionarse acerca de las denominaciones de las Comunidades Autónomas. En primer lugar la discutible decisión adoptada en algunas reformas estatutarias —singularmente las llevadas a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, para la Comunidad Valenciana y la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, para Baleares²⁸— de establecer como nombre oficial de la Comunidad respectiva exclusivamente su apelativo en la lengua cooficial distinta del castellano que aquélla reconoce. Bien está la admisión de la riqueza lingüística de las distintas Comunidades españolas, pero no debe hacerse a costa de la corrección del español, lengua que dispone de traducciones para numerosísimos topónimos, no solo en España, sino también en el extranjero. De hecho, no faltan Comunidades con dos lenguas que han regulado correctamente esta cuestión —al menos en el aspecto estricto de la denominación de la Comunidad— como sucede con el artículo 1 del Estatuto de Cataluña, que emplea el topónimo castellano incluso tras su reforma por Ley Orgánica 6/2006, o el de Galicia, y en menor medida el del País Vasco, cuyo artículo 1 contiene la doble denominación País Vasco/Euskadi sólo en su versión castellana. Por todo ello en este comentario vamos a prescindir de los nombres oficiales para emplear los topónimos tradicionales en castellano, tal y como recomienda la Real Academia Española²⁹.

²⁶ Realidad que queda reflejada en el Preámbulo del Estatuto, que a estos efectos no difiere sustancialmente del que encabezaba la redacción originaria, en el que se afirma que «Aprobada la Constitución Española fue, en su marco, donde la tradición valenciana proviene del histórico Reino de Valencia se encontró con la concepción moderna del País Valenciano y dio origen a la autonomía valenciana, como integradora de las dos corrientes de opinión que enmarcan todo aquello que es valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que alcanza».

²⁷ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ.3.

²⁸ El artículo 1.1 del Estatuto valenciano emplea el término de *Comunitat Valenciana*, mientras que el artículo 1.2 de su homónimo balear señala que la denominación de la Comunidad Autónoma es la de *Illes Balears*. Para ser exactos hay que destacar que este último precepto mantiene la misma redacción que ya le diera la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero.

²⁹ Véase Diccionario Panhispánico de dudas, RAE-Asociación de Academias de la lengua española, Madrid, 2005, p. 377.

La segunda es la posibilidad de que el nombre de las Comunidades Autónomas –tal y como sucede en otros Estados como Italia³⁰, Bélgica³¹, Suiza³² y Alemania³³– figure en la Constitución como consecuencia de una eventual reforma de la misma, posibilidad que ha sido objeto de Informe por el Consejo de Estado, aprobado el 16 de febrero de 2006. Sin adentrarnos en la complejidad de un documento con un contenido proteico y ciertamente estimulante pero cuyo comentario excede claramente el objeto de estas líneas, sí pueden destacarse algunas cuestiones relevantes. En primer término, la inclusión en la Constitución del nombre de las Comunidades Autónomas existentes supone en cierta medida una congelación del mapa autonómico, frente al principio dispositivo que presidió la regulación de 1978, que en el artículo 2 CE reconoce no la autonomía, sino el derecho a la misma de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, mientras que en el artículo 137 articula la organización territorial del Estado en torno a los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas «que se constituyan» a través de los procedimientos diseñados en los artículos 143 a 151 y las disposiciones transitorias primera y octava.

Este cierre puede tener un cierto sentido, pero desde luego hace necesario que se habiliten mecanismos para permitir, so pena de generar bloqueos no deseables, alteraciones en el mapa autonómico que no por improbables resultan absolutamente descartables. Piénsese, por ejemplo, lo que sucedería en el supuesto de un hipotético referéndum positivo en Navarra para su integración en el País Vasco, en los términos de la disposición transitoria cuarta CE o de la retrocesión, de acuerdo con el artículo X del Tratado de Utrecht de 1713, del territorio de Gibraltar a la Corona española, sobre todo si se le quisiera dotar de un estatuto de autonomía³⁴. Para ello pueden utilizarse los artículos que regulan la aprobación de los Estatutos, que en buena medida pueden entenderse derogados, y contemplar un procedimiento de agrupación o segregación de Comunidades Autónomas y de creación de otras por incremento del territorio nacional.

En segundo lugar, será preciso tomar una decisión respecto a la situación jurídica de Ceuta y Melilla, cuya naturaleza de Comunidades Autónomas ha sido expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones en las que considera que se trata simplemente de ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía³⁵, fórmula híbrida un tanto compleja y atípica en la

³⁰ Las veinte Regiones se enumeran en el artículo 131 de la Constitución de 1947, en la redacción dada por la Ley Constitucional 3/2001, siguiendo un orden geográfico, de este a oeste y de norte a sur.

³¹ Artículos 1 a 5 de su Constitución de 1994.

³² Artículo 1 de su Constitución de 1999.

³³ En este caso la mención completa, por orden alfabético, aparece en el Preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, modificado al efecto como consecuencia de la unificación de 1990.

³⁴ En la actualidad no habría problema constitucional alguno, puesto que el artículo 144.b) CE permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, «autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial», dicción que no sólo puede aplicarse a las ciudades de Ceuta y Melilla, las cuales, por cierto, ya cuentan con una mención propia en la disposición transitoria quinta, sino también a la «Roca».

³⁵ Sobre todo STC 240/2006, de 20 de julio, pero también en AATC 201 y 202/2000, de 25 de julio.

Constitución que probablemente habrá que corregir en el futuro sin perjuicio de que el tipo de competencias y su organización institucional puedan diferir de las demás comunidades, como por otra parte prevé la propia Constitución en tanto consecuencia del principio dispositivo en su artículo 148 –competencias que pueden ser asumidas por los Estatutos en vía lenta– y 152 –organización institucional de las Comunidades creadas en virtud del artículo 151 CE–.

Más allá de estas cuestiones de calado, resta plantear algunos problemas de índole formal, a saber, el lugar más conveniente para la inserción de la mención, la denominación adoptada para cada Comunidad y sus efectos jurídicos y el orden de enumeración. Sobre la primera cuestión, las pocas veces que en España se ha planteado regular en una Constitución los territorios que integran España se ha tendido a hacerlo al inicio del texto. Tal ha sido el caso de artículo 10 de la Constitución de Cádiz de 1812³⁶ y el artículo 1 del Proyecto de Constitución Federal de 1873³⁷, si bien no han faltado supuestos, como el artículo 92 del Estatuto de Bayona de 1808, en los que la enumeración –que, por otra parte, no era completa, puesto que se limitaba a los territorios americanos y asiáticos y tenía como finalidad directa la distribución de diputados a Cortes– se llevaba a un momento posterior³⁸. El Consejo de Estado propone diversas fórmulas dependiendo de la intención de la reforma, que van desde mencionar a las Comunidades Autónomas como forma de organización del Estado en el Título Preliminar –en cuyo caso parece que es el artículo 2 el más propicio para ello– a aparecer sólo en el Título VIII, bien separadamente el principio autonómico de la enumeración –que irían respectivamente en los artículos 137 y 143– bien regulando en una única disposición las estructura autonómica y la enumeración de las Comunidades, lo que podrá hacerse en el artículo 137, si bien no es la opción preferida por la dificultad para diferen-

³⁶ Dice este artículo que «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península del Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, Provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.

³⁷ En este precepto los vastos territorios citados en la Constitución de 1812 aparecen ya notablemente recortados, si bien abarcan todavía espacios en tres continentes. Su redacción es la que sigue: «Componen la Nación españolas los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». Por su parte, el artículo 2 añade que «Las islas Filipinas, de Fernando Poo, Annobón, Corisco, y los establecimientos en África, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los Poderes públicos.

³⁸ Su texto es el siguiente: «Estos diputados serán en número de 22, a saber: Dos de Nueva España. Dos del Perú. Dos del Nuevo Reino de Granada. Dos de Buenos Aires. Dos de Filipinas. Uno de la Isla de Cuba. Uno de Puerto Rico. Uno de la provincia de Venezuela. Uno de Caracas. Uno de Quito. Uno de Chile. Uno de Cuzco. Uno de Guatemala. Uno de Yucatán. Uno de Guadalajara. Uno de las provincias internas occidentales de Nueva España. Y uno de las provincias orientales».

ciar la posición jurídica entre las Comunidades Autónomas y los entes locales. Ningún efecto jurídico ulterior se produciría de elegirse una u otra vía, salvo la cuestión del procedimiento de reforma que, de no tocarse el Título Preliminar y regularse los procedimientos de alteración territorial citados, podría resolverse por la vía del artículo 167 CE, mientras que en caso contrario sería preciso echar mano del procedimiento de revisión del artículo 168. Por mi parte me permito proponer como posible alternativa que pudiera considerarse, y sin perjuicio de mostrar la necesidad de abordar este tema con cautela, la de dar entrada a los nombres de las Comunidades en el Preámbulo de la Constitución, por medio de una reforma ordinaria.

En cuanto a la denominación que ha de emplearse, el Consejo de Estado se enfrenta con un asunto delicado. En principio parece que lo más razonable es acudir a la denominación de la Comunidad contenida en cada Estatuto, norma a la que la Constitución encomienda esta tarea expresamente en su artículo 147.2.a), sobre todo porque además de oficial se supone que será la «que mejor corresponda a su identidad histórica», tal y como exige este precepto. Ahora bien, señala el Informe, no todos los Estatutos contienen disposiciones específicas para determinar cómo debe llamarse oficialmente su Comunidad respectiva, por lo que propone emplear el nombre usual, salvo en aquellos supuestos en los que la denominación estatutaria tenga sustantividad propia —como son los casos del Principado de Asturias, la Comunidad Foral de Navarra o de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, lo cierto es que de todos los Estatutos es ése el que ha de contemplarse, si bien con una excepción, cual es la de las denominaciones en lenguas cooficiales, puesto que al redactarse y publicarse la Constitución en todos los idiomas españoles no es necesario que la versión castellana quede lastrada con lo que no deja de ser un barbarismo por mucho que provenga de una lengua vecina. Esta postura debe mantenerse incluso frente a propuestas más equilibradas, acogidas por el Informe del Consejo de Estado, que plantean una denominación bilingüe, tipo País Vasco/Euskadi, Islas Baleares/Illes Balears, etc. Es cierto que una práctica similar se ha seguido en la Propuesta de Reforma Constitucional aprobada en Italia por las Cámaras parlamentarias el 16 de noviembre de 2005, luego rechazada en referéndum, con las Regiones del Valle de Aosta y de Trentino-Alto Adigio³⁹. Sin embargo, parece más adecuado que cada versión lingüística recoja únicamente los topónimos propios sin insertar voces exóticas aunque próximas— no en el caso del eusquera, a pesar de que puedan resultar familiares por la acción de los medios de comunicación.

Otra cuestión que puede presentar ciertas dudas es qué hacer con el artículo 147.2.a) CE, es decir, con la habilitación a los Estatutos de Autonomía para que determinen la denominación de las Comunidades respectivas una vez que la propia Constitución ya que se ha hecho eco de las mismas. El Consejo de Estado propone mantenerlo añadiendo una salvaguarda a continuación del lis-

³⁹ La primera aparecía en lenguas italiana y francesa Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste, mientras que para la segunda se añadía una versión alemana, de manera que su denominación quedaba como Trentino-Alto Adige/Südtirol.

tado de Comunidades que dejara claro que los nombres oficiales son los fijados por los Estatutos. Nuevamente estamos ante una propuesta prudente pero que admite alternativas. La primera sería la de eliminar un precepto constitucional que tiene pleno sentido en el contexto del principio dispositivo establecido por el artículo 2 CE, pero que lo pierde en cierta medida si se quiere establecer una cierta congelación del sistema. De esta manera se evitaría que en el futuro por medio de una reforma de Estatuto se esté alterando un precepto constitucional. Una alternativa más suave sería la de mantener la reserva estatutaria pero desplazar la mención de las Comunidades Autónomas al preámbulo de la Constitución al cual se le reconoce valor interpretativo pero no plena eficacia normativa, por lo que una eventual discordancia entre Constitución y Estatutos no tendría relevancia.

Por último, el Informe del Consejo de Estado sugiere que se siga el orden de la fecha de acceso a la autonomía de cada Comunidad o, más bien, el del día de promulgación del respectivo Estatuto, ya que se plantea que en caso de identidad de fechas se opte por el número de la Ley Orgánica correspondiente, dando la precedencia a la que tenga el menor. Se sigue, de este modo el orden de prioridad que a efectos protocolarios se viene empleando desde hace tiempo, que parece inspirado en el que funciona para los titulares de los Departamentos Ministeriales. No obstante, no resulta tampoco desencaminado defender otras alternativas como la del orden alfabético, que se sigue en nuestro derecho histórico –artículo 10 de la Constitución de Cádiz para los territorios peninsulares– y en el derecho comparado, con el mencionado caso de Alemania, y es práctica protocolaria en la firma de Tratados Internacionales, o incluso, aunque este criterio es más equívoco y puede dar lugar a ciertas discusiones por lo que resulta menos recomendable, el del orden geográfico, de este a oeste y de norte a sur, tal y como hace la Constitución italiana de 1947. En ambos casos se evitaría la sensación de que la prioridad en el orden de inserción comporta una cierta mejor condición de la Comunidad correspondiente que se evita con un criterio puramente aleatorio como es el resultante de la inicial de la denominación, más respetuoso con el principio de igualdad entre todas las Comunidades.

C) Los principios y valores del artículo 1.3

Cierra el artículo 1 del Estatuto un párrafo 3, redactado por la Ley Orgánica 5/1998, la cual apenas retoca la versión original, puesto que se limita a sustituir la mención «pueblo de Madrid» por ciudadanos, probablemente más por razones estilísticas que de fondo. Lo cierto es que este precepto, que reproduce extractados varios incisos de los artículos 1.1, 2 y 9.2 CE, aunque no plantea problemas de inconstitucionalidad –por eventual exceso del contenido máximo admisible de los Estatutos de Autonomía según las concepciones más restrictivas– tampoco es que aporte nada reseñable, en la medida en que los principios de libertad, igualdad, justicia, solidaridad y participación de los ciudadanos ya se consagran de manera efectiva por la Constitución. Más

aún, en algún caso podría hablarse de redundancia dentro del propio Estatuto, puesto que el artículo 7.4 ya establece, de un modo totalmente coincidente con el artículo 9.2 CE, la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por ello, las consideraciones acerca de la inclusión de normas programáticas y de principio en los Estatutos, aceptada explícitamente por la STC 247/2007, de 12 de diciembre⁴⁰, debemos dejarlas para el comentario correspondiente, al cual nos remitimos.

II. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y JURISPRUDENCIA

El carácter abierto de nuestro modelo autonómico fue sancionado por los propios Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, cuando señalaron que el constituyente no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que únicamente establece «un marco que tiene como fundamento la voluntariedad del proceso», no estando establecida directamente en la Constitución una estructura territorial concreta del Estado. Esta razón es por la cual el acceso de las distintas nacionalidades y regiones de España se ha producido a través de procesos distintos, en concreto y siguiendo la doctrina generalizada podemos hablar de un procedimiento ordinario, el del artículo 143 y Disposición Transitoria Primera para acceder a la autonomía limitada y el denominado procedimiento especial del artículo 151 y Disposición Transitoria Segunda para los territorios históricos con posibilidad de acceso a la autonomía plena al que habría que unirles los procedimientos excepcionales del artículo 144 y el caso especial de Navarra.

1.º PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN PARA ACCEDER A LA AUTONOMÍA DE LAS DISTINTAS NACIONALIDADES Y REGIONES

A) *Proceso ordinario de acceso a la Autonomía limitada*

Respecto al **proceso ordinario de acceso a la autonomía**, según el artículo 143.2 de la Constitución Española «*La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*

⁴⁰ Un comentario notable y crítico puede encontrarse en FERNÁNDEZ FARRERES, ¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico?: comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Civitas, Madrid, 2008.

3. *La iniciativa en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.»*

Es importante subrayar la diferente terminología que se establece para las provincias peninsulares y los territorios insulares.

Porque, mientras en las primeras la mayoría exigida en la Constitución se refiere al censo electoral de la provincia, en los archipiélagos canario y balear será la mayoría del censo electoral de cada una de las islas que hayan de integrar la Comunidad Autónoma.

Como excepción a lo expuesto, la **Disposición Transitoria Primera** determina que *«en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes»*.

Tal sustitución se refiere exclusivamente a los organismos indicados y es además de carácter optativo. Lo cual quiere decir que en caso de no ejercer la iniciativa los órganos preautonómicos, podrán ejercitarla las Diputaciones provinciales o los órganos interinsulares correspondientes. Si bien lo lógico sería que se produjese la sustitución, como así ocurrió, ya que todos los órganos preautonómicos ha efectuado esa sustitución, dando lugar a los consiguientes regímenes autonómicos. Sólo en Castilla y León el acuerdo del órgano preautonómico no ha sustituido sino que se ha superpuesto al de las correspondientes Diputaciones Provinciales, lo que es evidente y no afecta para nada a la observancia del precepto.

B) *Proceso especial de acceso a la autonomía plena*

Por su parte el denominado **procedimiento especial de acceso a la autonomía plena** se regula, en el artículo 151 de la Constitución que supone un procedimiento que consta de dos fases: la iniciativa autonómica y su ratificación por referéndum.

La iniciativa autonómica, como en el supuesto ordinario del artículo 143.2, corresponde a los municipios y a las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, pero en el caso de los municipios se exigen las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Las diferencias con el artículo 143.2 son, pues:

- Diferencia cuantitativa, en cuanto a la mayoría exigida de municipios, puesto que el artículo 143.2 dice que corresponde a las dos terceras partes.
- Y que el cómputo de la mayoría electoral representada por los municipios se realiza a nivel provincial, y no se aísla en el caso de los territorios insulares.

- El plazo para el ejercicio de la iniciativa autonómica es el mismo de seis meses establecido en el artículo 143.2, plazo que parece afecta sólo a la iniciativa y no también a su ratificación por referéndum.
- En cuanto a la posibilidad de sustitución de la iniciativa de las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares por los órganos colegiados preautonómicos, permitida por la Disposición Transitoria Primera para el supuesto del artículo 143.2 no parece posible pues, en el único supuesto que se pudo dar no se dio ya que el Acuerdo de la Junta de Andalucía no suplió el acuerdo de las Diputaciones, sino que se acumuló a ellos⁴¹.

La ratificación por referéndum debe ser por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. Dicha Ley Orgánica fue la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

A estos requisitos de la Constitución, la Ley Orgánica 2/1980 añadió otros requisitos más:

- Los acuerdos de los municipios y las Diputaciones u órganos interinsulares habría que adaptarlos a la Ley de Régimen Local⁴².
- Al adoptar los acuerdos debía hacerse constar expresamente que se ejercitaba la facultad otorgada por el artículo 151.I. CE.
- Los acuerdos debían elevarse al Gobierno a efectos de su acreditación que será declarada por aquél siempre que se hubieran cumplidos los anteriores requisitos.

La aprobación en referéndum de la iniciativa no se exige sin embargo, a tenor de la **Disposición Transitoria Segunda** a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y contaren al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía. Para tales supuestos basta con que así lo acuerden por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

C) *Proceso excepcional de acceso a la autonomía*

Para acceder a la autonomía también prevé la Constitución con carácter excepcional que la iniciativa para la creación de una Comunidad Autónoma puede ser sustituida por motivos de interés nacional por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

⁴¹ En relación con estas diferencias ver el artículo de José Antonio Alonso de Antonio «artículo 151 Procedimiento de acceso a la autonomía plena», de los Comentarios a la Constitución de Óscar Alzaga Villamil.

⁴² Dicha Ley en aquel momento regulaba los acuerdos de las Corporaciones Locales en sus artículos 300 y siguientes.

En efecto, el artículo 144 establece que las Cortes Generales podrán: en su apartado a) *autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143*. b) *autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial* y, c) *sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143*.

Asimismo, según la **Disposición Transitoria Quinta**, las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidad Autónoma si así lo deciden sus respectivos Ayuntamiento, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizasen las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.

D) *Procedimiento especial para Navarra*

Finalmente y como cuarto procedimiento de acceso a la autonomía la **Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta** establece un procedimiento especial, para el caso de que Navarra opte por incorporarse al régimen autonómico Vasco.

2.º EL PROCESO AUTONÓMICO SEGUIDO POR LAS DISTINTAS NACIONALIDADES Y REGIONES DE ESPAÑA

En la víspera de las primeras elecciones democráticas (junio de 1977), los partidos políticos recién legalizados y amplios movimientos populares situaron entre sus exigencias primarias la instauración de regímenes de «autonomía» para las distintas regiones de España.

Celebradas las elecciones generales, el Gobierno formado tras las mismas encauzó a nivel institucional aquellas aspiraciones a través de los llamados regímenes preautonómicos.

A partir del restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña (RDL de 29 de septiembre de 1977) y hasta el mismo día en que las Cámaras aprobaban el proyecto de Constitución un año más tarde, se institucionalizaron los distintos regímenes preautonómicos que, con un total de trece, encuadraron a todas las provincias salvo Navarra y Madrid⁴³.

⁴³ Cataluña, por RDL 41/1977, de 29 de septiembre, constituida por Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; País Vasco por RDL 1/1978 de 4 de enero constituido por Alava, Guipuzcoa y Vizcaya; Galicia por RDL 7/1978 de 16 de marzo, constituida por La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra; Aragón por RDL 8/1978 de 17 de marzo, constituida por Huesca Teruel y Zaragoza; Canarias por RDL 9/1978 de 17 de marzo, constituida por Las Palmas y Tenerife; País Valenciano por RDL 10/1978 de 17 de marzo, constituido por Alicante, Castellón y Valencia; Andalucía por RDL 11/1978 de 27 de abril constituida por Almería Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla; Baleares por RDL 18/1978 de 13 de junio, constituida por Baleares; Extremadura por RDL 19/1978 de 13 de junio, constituida por Badajoz y Cáceres; Castilla y León por RDL 20/1978 de 13 de junio, constituida por Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia Soria, Valladolid y Zamora; Asturias por RDL 29/1978

Así, País Vasco, Cataluña y Galicia accedieron a su autonomía al amparo de la Disposición Transitoria Segunda y el artículo 151 de la Constitución Española. El propio día que entró en vigor la Constitución (29 de diciembre de 1978) se presentaron en el Congreso de los Diputados los proyectos de Estatuto de Autonomía del País Vasco y Cataluña. La negociación y los debates parlamentarios de uno y otro proyectos fueron también prácticamente simultáneos, obteniendo el referendo popular el mismo día 25 de octubre de 1979 y su aprobación el 18 de diciembre de ese mismo año. Galicia, aunque accedió por el mismo cauce sin embargo aprobó su Estatuto de Autonomía el 6 de abril de 1981⁴⁴.

Andalucía por su parte, accedió a su autogobierno por el cauce previsto en el artículo 151 CE. Es necesario, sin embargo, recordar el problema que se suscitó al celebrarse el referéndum exigido porque una de sus provincias (Almería) no alcanzó la mayoría absoluta requerida en el precepto constitucional y ello suponía el no poder reiterar la iniciativa autonómica hasta transcurridos cinco años.

La paralización del proceso autonómico andaluz originó consecuencias políticas importantes. La presión política motivó una medida no muy correcta, la reforma parcial de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum por Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, que añadía al artículo 8.4 dos nuevos párrafos por los que se permitió a Andalucía acogerse a este artículo 151 de la Norma Fundamental y no tener que esperar el transcurso de cinco años. En suma, la reforma de la Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades de Referéndum fue la única medida que permitió dar el primer paso de acceso a la autonomía plena de todas las provincias andaluzas excepto Almería, que quedaría incorporada al proceso merced a la sustitución de la iniciativa por las Cortes Generales, lo que efectivamente tuvo lugar por Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre. Finalmente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma andaluza se aprobó por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

Pero, después de los referenda de aprobación de los Estatutos catalán, vasco y gallego e iniciado el proyecto de estatuto andaluz se acordó iniciar un proceso de reordenación o «racionalización» del sistema autonómico, a cuyos efectos se nombró en el seno del Comité Ejecutivo de UCD una Comisión. Dicha Comisión propuso la generalización del acceso autonómico por la vía del artículo 143 CE. La idea partió del informe mantenido por la Comisión de Expertos sobre autonomías⁴⁵, cuyo documento empezaba en este punto por justificar la distinción constitucional entre los procedimientos de acceso a la autonomía contemplados en los artículos 143 y 151 por razones de con-

de 27 de septiembre, constituida por Asturias; Murcia por RDL 30/1978 de 27 de septiembre, constituida por Murcia; y Castilla-La Mancha por RDL 32/1978 de 31 de octubre, constituida por Albacete, Ciudad Real, Cuenca Guadalajara y Toledo.

⁴⁴ Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre por el que se regula el Estatuto del País Vasco; Ley Orgánica 4/1979 de Cataluña y Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril de Galicia.

⁴⁵ Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981

ciencia autonómica y presunta capacidad de autogobierno, así como la necesidad de un período transitorio para poner en marcha los aparatos organizativos correspondientes que exigía la aplicación con carácter general del sistema de acceso a la autonomía por el artículo 143, sobre todo, habida cuenta las dificultades que la utilización del artículo 151 comportaba.

En consecuencia, el informe defendía como uno de los acuerdos políticos que *«salvo los Estatutos ya aprobados y el Proyecto para Andalucía, los Estatutos que en lo sucesivo se elaboren deben tramitarse según prevén los artículo 143 y concordantes de la Constitución y, atribuir a las Comunidades Autónomas únicamente las competencias sobre las materias relacionadas en el artículo 148 CE»*. El criterio paso a los Acuerdos Autonómicos, suscritos el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno y el PSOE.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas accedieron a su autonomía por el artículo 143.2 CE.

Sin embargo, alguna de ellas, ante la imposibilidad manifiesta de acceder a la autonomía exclusivamente por el precepto citado se vieron obligadas a seguir otros derroteros diferentes.

Tal fue el caso de la provincia Madrid, al que ya me he referido y que se resolvió aplicando el artículo 144.a) CE, cuya falta de entidad regional histórica aconsejaron sustituirla por una Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales⁴⁶.

Ceuta y Melilla por la Disposición Transitoria Quinta de la Norma Fundamental accedieron a su condición de Ciudades Autónomas por el artículo 144.b) de la CE. El problema sin embargo que se ha generado es que, al utilizarse esta vía constitucional estas Ciudades gozan de un régimen especial de Ciudades Autónomas, con Estatuto de Autonomía propio (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía para la Ciudad de Melilla), pero sin tener la condición de Comunidad Autónoma. Esta tesis ha sido confirmada por nuestra jurisprudencia constitucional como ya he dicho y revela el Auto 320/1995, de 4 de diciembre, en el cual se niega al Ayuntamiento de Ceuta la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad por no constituir esta Ciudad una Comunidad Autónoma y el Auto 10/1996, de 16 de enero, por el que se ratifica dicha doctrina. En mi

⁴⁶ La referencia en la Constitución a «entidades regionales históricas ha sido muy discutida por la doctrina por ser un concepto jurídico indeterminado y difícil de precisar. Muñoz Machado en su obra «El Derecho Público de las Comunidades Autónomas» entiende que el constituyente con este término 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 propio... sino que hace referencia a una experiencia histórica de autogobierno y no a un mero sentimiento o a la constatación de datos diferenciales». Por su parte el Informe de la Comisión de Expertos decía que el requisito de «la entidad regional histórica» no es posible rellamarlo con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas.. Debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada». Por otro lado, J.L. Piñar Mañas cree que en ningún caso podía hacerse descansar la posibilidad de crear una Comunidad Autónoma en criterios históricos. Como dice Linde Paniagua, poco debería importar que haya o no antecedentes históricos suficiente, porque, además ¿hasta donde deberemos remontarnos para poder afirmar que existen tales antecedentes autonómicos?

opinión, si las Cortes Generales hubiesen aplicado otro apartado del artículo 144, este problema no se hubiese suscitado y ello porque el contenido del mismo parecía limitarse al futuro hipotético de Gibraltar⁴⁷.

Mas peculiar ha sido el caso de Segovia que, en el desarrollo del proceso autonómico en Castilla-León planteó también sus propias singularidades. 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 pronunciaron en contra de la iniciativa autonómica emprendida por el Consejo General de Castilla y León para constituirse en Comunidad Autónoma. Al propio tiempo, la Diputación provincial de Segovia, el 31 de julio de 1981, adopta otra iniciativa tendente a constituir a Segovia en Comunidad Autónoma uniprovincial, iniciativa que es ratificada por los Ayuntamientos de la provincia entre los meses de agosto a diciembre de 1981. No obstante, entre esos Acuerdos se encuentra el adoptado por el Ayuntamiento de Cuéllar que posteriormente revocó.

En estas circunstancias, y como consecuencia del Informe de la Comisión de Expertos y de las previsiones de los Acuerdos Autonómicos se decide la utilización de la vía del artículo 144.c), que supone una tercera iniciativa autonómica en esta provincia, concluyéndose con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, en virtud de la cual se produce la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta Ley Orgánica fue recurrida por el Grupo Parlamentario Popular del Senado ante el Tribunal Constitucional, lo que dio lugar a la sentencia 100/1984, de 8 de noviembre. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional distingue las distintas fases del proceso autonómico que, aunque mantienen una unidad entre sí, aparecen perfectamente diferenciadas.

Así el Tribunal Constitucional entiende que la iniciativa a que se refiere el artículo 143.3. como no reiterable hasta pasados cinco años de su primera formulación se refiere exclusivamente a los Entes a los que se refieren los dos primeros apartados del mismo artículo y por tanto no es aplicable al artículo 144 de la Constitución Española porque sería un contrasentido supeditar los motivos de interés nacional que son la única razón de ser de la actuación de las Cortes Generales del artículo 144 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. CE, lo que equivaldría a dejar en manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional, atribuido por el artículo 144 CE a las Cortes Generales.

Añade el Tribunal Constitucional en esta sentencia que no hay que confundir el derecho a la autonomía del artículo 2 CE con el derecho de cada provincia a la autonomía ni con el derecho a la iniciativa autonómica.

Éste último, el derecho a la iniciativa autonómica, es titular de cada provincia, pero ello no significa, que Segovia, o cualquier otra provincia, tenga

⁴⁷ Vid. Enrique Álvarez Conde «Artículo 144 : Intervención de las Cortes en el Proceso Autonómico», Tomo XI, Comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999, pp. 58 a 59.

derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que ratifiquen el requisito de «entidad regional histórica» y el cumplimiento de las exigencias del artículo 143.2 CE.

Finalmente aclara el Tribunal que si la idea de «interés nacional» 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 puede tener como Comunidad Autónoma uniprovincial. Las razones de interés nacional permiten a las Cortes Generales no prolongar la situación de Segovia como única provincia no incorporada a una Comunidad Autónoma e incorporarla a Castilla por encontrarse unida a ella por lazos históricos, culturales y económicos.

Otra provincia también especial fue León quien el 16 de abril de 1980 adoptó el acuerdo favorable a la integración en la Comunidad de Castilla y León y revocó aquel por otro Acuerdo de 13 de enero de 1983. Ello fue objeto de otra Sentencia del Tribunal Constitucional, 89/1984, de 28 de septiembre, por la interposición de un recurso por el Grupo Parlamentario Popular del Senado que solicitaba el reconocimiento de la revocación de su Diputación y por ello la segregación o no incorporación de León en Castilla. El Tribunal Constitucional negó la validez de la revocación argumentando que el artículo 143.2 CE lo que exige es el impulso del proceso de constitución de la Comunidad Autónoma, impulso sin el cual ésta no podría constituirse, a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede el artículo 144.c) CE. Sin embargo, el que los Ayuntamiento y la Diputación impulsen un proceso, no significa que pueden disponer 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.

Estas doce regiones que accedieron a la autonomía por los artículos 143 y 144 presentaron a las Cortes Generales sus respectivos Estatutos de Autonomía por la vía del proyecto de ley a que se refiere el artículo 146 CE. Es decir los proyectos de Estatuto se elaboraron a partir de una Asamblea que en cada caso estuvo integrada por los miembros de la Diputación y órganos interinsulares de las provincias afectadas, así como por los Diputados y Senadores que, en aquel momento ostentaban la representación por cada una de las provincias. En todos los casos el proyecto de Estatuto fue elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley Orgánica⁴⁸.

Mención especial merece Navarra que en lugar de acceder a su autonomía por el artículo 143 CE o la Disposición Transitoria Cuarta ha seguido la vía peculiar de la actualización de su régimen foral mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen

⁴⁸ Así se aprobaron los distintos Estatutos de Autonomía: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Asturias; 8/1981, de 30 de diciembre de Cantabria; 3/1982, de 9 de junio de la Rioja; 4/1982, de 9 de junio de Murcia; 5/1982, de 1 de julio de la Comunidad Valenciana; 8/1982, de 10 de agosto de Aragón; 9/1982, de 10 de agosto de Castilla-La Mancha; 10/1982, de 10 de agosto de Canarias; 1/1983, de 25 de febrero de Baleares; 3/1983, de 25 de febrero de la Comunidad de Madrid y, 4/1983, de 25 de febrero de Castilla y León.

Foral de Navarra al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Sin entrar en el fondo del acceso de Navarra a su autonomía por ser éste un tema muy prolijo y existir al respecto un gran fondo bibliográfico, si que hay que recordar la sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, que explicita que si bien Navarra ha accedido a su autonomía por el régimen específico de sus derechos históricos de los territorios forales no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

A juicio del Alto Tribunal en otra Sentencia posterior (STC 76/1988, de 26 de abril) lo que la Constitución viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, o lo que es igual de su foralidad, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. Opta de este modo el Tribunal Constitucional por la técnica de la garantía institucional para explicar el alcance de la cláusula constitucional que me ocupa.

Ello significa, según el Tribunal Constitucional en otra Sentencia, la 11/1984 de 2 de febrero, que las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos son necesariamente distintas a las que nacen de las Comunidades Autónomas. Y de ello se deduce que la delimitación de las competencias de tales territorios podrán exigir una investigación histórica acerca de cuales sean tales derechos, mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante su respectivo Estatuto de Autonomía.

Por ello, en su Sentencia 16/1984, frente a las pretensiones de la representación del Parlamento de Navarra de inaplicabilidad a la Comunidad Foral de Navarra de ciertas disposiciones constitucionales sobre la base de la supuesta singularidad de su Estatuto, el Alto Tribunal consideró que el hecho de que el acceso a Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por vía peculiar no supone que no le sean aplicables las disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. En definitiva la Comunidad Foral de Navarra se configura dentro del marco Constitucional y las peculiaridades de la vía por las que Navarra ha configurado su autonomía no excluyen su aplicabilidad, respecto de las resoluciones y disposiciones de los órganos de dicha Comunidad y por ello, le son aplicables a Navarra las disposiciones relativas a todas las Comunidades Autónomas, cualquier que sea su naturaleza.

Por último cabe decir respecto a todas estas Comunidades Autónomas, constituidas al amparo de los artículos 143 y 144 CE, el plazo de cinco años que establece el artículo 148.2 CE para que mediante la reforma de sus Estatutos puedan acceder a la plena autonomía, ampliando sucesiva-

mente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. En función de ello, se dictó la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 y que dio lugar a las respectivas reformas estatutarias por las Leyes Orgánicas de 24 de marzo de 1994.