

LA CONCLUSIÓ DEL MAPA AUTONÒMIC:
COMENTARI A LES SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 89/1984, DE 28 DE SETEMBRE,
I 100/1984 DE 8 DE NOVEMBRE

JOSÉ ESTEVE PARDO

I. LA GENERALITZACIÓ DE L'AUTONOMIA. EL REPLANTEJAMENT D'UN
PROCÉS

A les acaballes del procés conformador del nou model territorial de l'estat que la creació de les comunitats autònomes comporta, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de dictar un parell de sentències que —més que per la seva proximitat cronològica per la similitud de qüestions que aborden i el moment en què ambdues es produeixen— suggereixen una breu reflexió conjunta sobre el seu contingut i també al voltant de certs plantejaments —destacables en la mesura que introdueixin novetats— que s'han produït en la fase final del procés de constitució de les diferents comunitats autònomes, en relació amb el qual aquestes dues sentències vénen a ser-ne l'epíleg.

Concretament, es resolen dos recursos d'inconstitucionalitat interposats contra sengles lleis orgàniques que fan referència a la creació de la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó i a les províncies que hi quedaven integrades. Els recursos tenen l'origen en la resistència de dues d'aquestes províncies —Lleó i Segòvia— a formar part de l'esmentada comunitat autònoma. En el cas de Lleó, el recurs d'inconstitucionalitat, promogut per 53 senadors, s'interposa contra el propi Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó (Llei orgànica 4/1983, de 25 de febrer) que inclou aquesta província en l'ens autonòmic quan la Diputació Provincial de Lleó havia revocat, el 13 de gener de 1983, l'acord adoptat el 16 d'abril de 1980 a través del qual havia participat en la iniciativa per accedir, conjuntament amb altres províncies, a l'autonomia.

En l'altre recurs, a instàncies també de 53 senadors, es qüestiona la constitucionalitat de la Llei orgànica 5/1983, d'1 de març, sobre la incorporació de Segòvia a la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó. La norma recorreguda es va dictar a l'empara de l'art. 144 c) de la Constitució, que faculta les Corts

Generals per —a través de llei orgànica i per motius d'interès nacional— «substituir la iniciativa de les corporacions locals a què es refereix l'apartat 2 de l'article 143».

Més que aquesta coincidència «territorial» —en pronunciar-se el Tribunal Constitucional sobre la integració de dues províncies en una mateixa comunitat autònoma— és la dada temporal el punt d'inflexió del procés autonòmic on se situen sentències —al qual no sembla ser estrany, com tindrem ocasió de comprovar, el propi Tribunal Constitucional—, cosa que en justifica encara més una valoració del contingut.

Aquest moment a què alludeixo ve marcat fonamentalment —com, d'altra banda, es desprèn amb absoluta claredat dels antecedents de la sentència que resol el cas de Segòvia— pel canvi de ritme i enfocament que van imposar, en la marxa cap a l'autonomia, els anomenats «Pactes autonòmics» de 31 de juliol de 1981 subscrits pel govern d'UCD, amb el seu partit, i el PSOE, aleshores principal formació política de l'oposició.

Aquest acord polític es basava en els plantejaments i les propostes continguts en l'«Informe de la Comissió d'Experts sobre autonomies», presentat el 19 de maig de 1981. L'objectiu que, segons l'esmentat informe, s'havia d'aconseguir en primer lloc, el constituïa la generalització del sistema d'autonomies a tot el territori estatal: «no és saludable per a l'organització de l'Estat el manteniment durant molt de temps d'una doble cara, de manera que les seves estructures responen alhora als principis de la centralització més severa i de la descentralització més profunda».¹ Des d'aquesta perspectiva de conjunt —que prima al llarg de l'informe—, preocupada pel funcionament harmònic del nou model d'estat en el qual les comunitats autònomes s'integren constituint a la vegada elements de vertebració d'aquell, la Comissió considera convenient «accelerar el procés en la mesura necessària per concloure la primera fase de l'etapa de transició, que ha de finalitzar amb l'accés a l'autonomia de la totalitat dels territoris espanyols».² En aquesta línia es concretava una proposta consistent en l'elaboració d'un mapa autonòmic que abracés tot el territori espanyol.

La proposta va ser assumida pels «Pactes autonòmics» i es va materialitzar en un mapa format per setze comunitats autònomes (segons aquestes previsions, en la Comunitat Autònoma de Castella-Leó quedarien integrades les províncies de Lleó i Segòvia; el destí d'aquests territoris segons els «Pactes autonòmics» no era, doncs, el seu accés a l'autonomia uniprovincial, possibilitat que, a parer de la Comissió d'Experts, s'hauria de donar amb caràcter rigorosament excepcional). No s'esgotava aquí, en el disseny d'un mapa autonòmic, el contingut de l'acord aconseguit en els «Pactes autonòmics», sinó que també s'hi fixava la data en què tots els estatuts haurien d'estar en vigor: 1 de febrer de 1983.

Assenyalats aquests objectius polítics, calia activar els mecanismes jurídics necessaris per a aportar-los a la pràctica. I va a ser a l'Informe de la Comissió d'Experts on es va fer una oferta de les possibles tècniques a fer servir.

1. *Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías*, publicat pel Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981, pàg. 15.

2. *Informe...*, cit. pàg. 15.

Hom es va adonar que per aconseguir el fi específic que aquí estem contemplant —la generalització del sistema d'autonomies— no calia, per adoptar les mesures pertinents, buscar cobertura al marge de la Constitució, com es va pretendre per ordenar i aclarir altres qüestions que afectaven no la pròpia configuració estàtica de l'estat autonòmic, sinó la pròpia dinàmica del funcionament de les comunitats autònomes i, en especial, les seves relacions amb l'estat.³

La Constitució conté, efectivament, una sèrie de preceptes en els quals s'habilita diferents instàncies per promoure l'accés a l'autonomia i igualment es preveuen en el text constitucional mecanismes reguladors i correctors d'aquest procés. En un primer moment només es van fer servir les habilitacions i els dispositius que la Constitució deixa en mans dels territoris que, prenent com a cèl·lula o unitat indivisible la província —art. 143.1—, pretenguin l'accés a l'autonomia.

Així les coses, semblava difícil concebre que es pogués aconseguir una transformació equilibrada i sense fissures de l'organització territorial de l'estat si aquesta transformació era el resultat d'una superposició de procediments pels quals determinats territoris, des de la seva particular perspectiva, s'anaven constituint en comunitats autònomes. L'interès estatal, que es trobava sens dubte compromès en aquest procés, no tenia per què coincidir amb la suma d'aspiracions i iniciatives territorials que es poguessin produir. La designació de la Comissió d'Experts respon a aquesta preocupació per l'adequació del procés configurador de les comunitats autònomes als interessos generals de l'estat, al servei dels quals —dotats, presumiblement, d'una major càrrega de racionalitat— deixava la Constitució una sèrie de mecanismes que es mantenen inèdits.

Doncs bé, és precisament aquesta nova disposició de les instàncies estatals per activar, cap a l'aconseguint dels seus fins, determinats ressorts constitucionals —fins aleshores inexplorat i sobre les possibilitats dels quals s'aprofundeix en l'Informe de la Comissió d'Experts— la que, en col·lisionar amb les aspiracions particulars, emparades en altres articles constitucionals de determinats territoris, marca la peculiar tensió que volta les sentències en què es centra la nostra atenció. Es podria dir, doncs, que aquest moment del procés autonòmic se singularitza: per la formació d'una voluntat política de generalitzar el sistema d'autonomia; per la fixació d'un termini —febrer de 1983— per aconseguir aquest objectiu; i per la decisió de no remetre a les instàncies territorials la ultimació d'aquest procés que es pretén accelerar: «l'acceleració —diu l'Informe de la Comissió— no pot consistir en una remissió total de la conclusió del procés als territoris interessats, sinó que implica l'ús d'algunes previsions constitucionals que delimiten el dret d'accés a l'autonomia i permeten corregir alguns excessos que podrien resultar de l'acceptació incondicionada de les iniciatives locals».⁴

3. En efecte, per aconseguir una regulació més completa del procés autonòmic, la Comissió considerava insuficients les previsions constitucionals i per això la segona part del seu Informe es dedica a justificar la necessitat d'una llei orgànica d'ordenació d'aquest procés.

4. *Informe...*, cit. pàg. 16.

II. ELS ANTECEDENTS I EL CONTINGUT ESSENCIAL DE LES SENTÈNCIES

Amb el recurs interposat contra l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó es pretenia la segregació de la província de Lleó d'aquesta comunitat autònoma. S'argumentava que la Diputació Provincial podia revocar, com efectivament va fer, el seu acord per exercir la iniciativa, i que en virtut d'aquesta revocació hauria de quedar deslligada del procés de constitució de la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó, sense que fos cap obstacle que l'acord revocatori s'hagués produït quan s'estava discutint el projecte d'estatut a les Corts Generals. També s'adduïa que l'Estatut de Castella-Lleó infringia la Constitució en no fixar-hi la seu de les institucions autonòmiques de la comunitat, com assenyalava l'art. 147.2 del text constitucional.

El Tribunal Constitucional rebutja aquest últim raonament perquè entén que l'art. 147.2 no estableix una reserva estatutària absoluta; en referir-se en concret a l'organització i la seu de les institucions autonòmiques, el Tribunal té ocasió de precisar que «el precepte contingut en l'article 147.2.c) de la Constitució significa sens dubte l'absoluta exclusió de la norma estatal no estatutària, però no s'hi veu cap raó per afirmar que s'ha infringit quan, com en el cas present, fins i tot sense fixar la seu pel seu nom, s'estableix quin òrgan haurà de determinar-la, quan i on caldrà fer-ho i amb quina majoria».⁵ La sentència tampoc no admet que l'acord revocatori adoptat per la Diputació de Lleó tingués, en el moment en què es va produir, l'efecte pretès pels recurrents: «Els Ajuntaments i la Diputació impulsen un procés, però no en disposen, per la doble raó que, produït vàlidament l'impuls, són uns altres els subjectes actius del procés i un altre també l'objecte de l'activitat que s'hi desenvolupa: segons l'art. 146, una Assemblea formada pels membres de les Diputacions de les províncies afectades i pels diputats i senadors elegits en aquelles elaborarà un projecte d'estatut que serà elevat a les Corts per a la seva tramitació com a llei». La sentència, en definitiva, ve a desestimar el recurs interposat contra l'Estatut de Castella-Lleó.

La Diputació Provincial i els municipis de Segòvia s'havien desvinculat formalment de la iniciativa exercitada pel Consell General de Castella i Lleó per constituir una comunitat autònoma que integrés totes les províncies d'aquest ens pre-autonòmic. Doncs bé, pocs dies després que, com a conseqüència de l'acord aconseguit en els «Pactes autonòmics», els firmants es decidissin per la incorporació de Segòvia a la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó, la Diputació Provincial de Segòvia va acordar, el 31 de juliol de 1981, exercir la iniciativa per constituir-se en comunitat autònoma uniprovincial. L'esmentat acord va comptar amb l'adhesió d'una sèrie de municipis que complien les exigències establertes per l'art. 143 de la Constitució per a aquests tipus d'iniciativa, tot i que posteriorment l'ajuntament de Cuéllar va revocar el seu acord d'adhesió; contra l'acte de revocació es va interposar recurs contenciós administratiu, que encara estava sense resoldre quan el Tribunal Constitucional va dictar la seva sentència. La llei orgànica que, a l'empara del que disposa

5. Aquí el Tribunal Constitucional ve a identificar-se amb la postura de MUÑOZ MACHADO, per al qual «la reserva estatutària en les matèries del 147.2 afecten de diferent manera la legislació estatal que l'autonòmica, en el sentit de flexibilitzar-se en aquest últim cas». *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1982, pàg. 297.

l'art. 144.c) de la Constitució, disposa la integració de Segòvia a la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó s'impugna, precisament, perquè els recurrents entenen que l'habilitació a favor de les Corts Generals atorgada per aquest precepte constitucional és per substituir una iniciativa local —és a dir, quan, per les raons que sigui, no s'hagi exercit cap iniciativa— i no per contrarrestar-la, com era el cas, imposant-ne una altra amb diferent orientació.

El Tribunal Constitucional té aquí l'oportunitat de fer importants precisions sobre ambdues iniciatives. En relació amb l'exercitada per Segòvia, puntualitza que l'art. 143.1 no significa, sense més, que aquesta «o qualsevol altra província tingui dret a constituir-se en comunitat autònoma uniprovincial, ja que han de ser les Corts Generals les que han de verificar si a Segòvia es dóna el requisit que l'art. 143.1 de la Constitució Espanyola exigeix, és a dir, si es tracta d'una província amb «entitat regional històrica». Pel que fa a la llei orgànica que imposa la incorporació de Segòvia a la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó a l'empara de l'art. 144.c) de la Constitució, el Tribunal Constitucional assenlaya que aquesta «facultat conferida per la Constitució a les Corts, representants del poble espanyol, titular indivís de la sobirania, per substituir la iniciativa de les corporacions locals del 143.2 de la Constitució, no s'ha d'entendre limitada només als supòsits en què no hi hagi hagut aquesta iniciativa o quan aquesta hagi estat impulsada però s'hagi frustrat en qualsevol de les seves fases, sinó que s'ha de considerar extensible també a la hipòtesi que les corporacions del 143.2 de la Constitució excloguessin en algun cas una iniciativa autonòmica que les Corts considerin d'interès nacional». En el mateix fonament tercer, el Tribunal ve a connectar les possibilitats d'aquesta tècnica —la de l'art. 144.c)— amb una afirmació de caràcter general sobre el desenvolupament del procés constitutiu de les comunitats autònomes: «La Constitució, que no configura el mapa autonòmic, no ha deixat la seva concreció només a la disposició dels titulars d'iniciativa autonòmica, sinó que ha volgut deixar en mans de les Corts un mecanisme de tancament per a l'eventual primàcia de l'interès nacional».

Sobre la base d'aquestes consideracions, el Tribunal es disposa a decidir el cas concret plantejat: «Enfront d'aquesta situació de fet, seria ineludible plantejar-se si les Corts podrien actuar en el sentit en què ho han fet amb la Llei orgànica 5/1983 contra la voluntat autonòmica de la província de Segòvia, amb base al 144.c). Interpretat aquest precepte en el sentit exposat en el fonament tercer, és clara la resposta positiva». I així va a ser com aquest recurs també va ser desestimat pel Tribunal Constitucional.

III. LES MESURES FISCALITZADORES I CORRECTORES DE LA INICIATIVA TERRITORIAL. EN ESPECIAL, LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE L'ART. 144 DE LA CONSTITUCIÓ

Com s'haurà pogut observar, en les dues sentències del Tribunal Constitucional es perfilen les facultats que la Constitució ofereix a les Corts Generals per controlar i, si cal, reconduir les iniciatives autonòmiques impulsades des d'instàncies territorials. Facultats que en la primera fase del trànsit cap a l'autonomia no s'havien exercitat.

I no només això, sinó que com a contrapunt d'aquestes consideracions centrals el Tribunal fixa en alguns punts l'abast de la voluntat dels ens territorials de l'art. 143 per disposar sobre el seu accés a l'autonomia. És així com es ve a precisar el límit del tràmit d'iniciativa, en el qual el protagonisme dels territoris que la promouen és absolut, i dintre el qual és possible la revocació dels acords adoptats com a actes administratius que són. Muñoz Machado, que no veu cap inconvenient perquè aquests actes puguin ser revocats, sempre que això sigui dintre la fase d'iniciativa, entén que aquesta es podria considerar finalitzada amb «la simple constatació feta per un ens pre-autonòmic que la majoria municipal és suficient per seguir el procediment o, amb més seguretat, la convocatòria de l'assemblea de diputats provincials i parlamentaris que han de redactar el projecte d'estatut»;⁶ el Tribunal Constitucional també considera aquest últim moment com el tancament de la fase d'iniciativa, a partir del qual no és possible —com pretenia la Diputació Provincial de Lleó— la revocació d'anteriors acords, però arriba a aquesta determinació —és una pura qüestió de matís— aplicant un criteri subjectiu: no és, pròpiament, que conclouï una fase d'un procediment, sinó que «el subjecte d'aquest procés —afirma el Tribunal Constitucional— no està integrat ja, com en la seva fase d'impulsió preliminar, per les diputacions i els municipis, sinó que és un nou òrgan que neix perquè ja s'ha manifestat la voluntat impulsora i que expressa ara la del territori en conjunt; i aquesta voluntat ja té un objecte diferent: el règim jurídic futur del territori que ja ha manifestat la seva voluntat de constituir-se en comunitat autònoma.»

Més abundants són les precisions sobre l'art. 144 de la Constitució, que vénen a conformar una doctrina que permet la següent sistematització:

A) L'apartat a) de l'art. 144 té aquest enunciat: «Les Corts Generals, mitjançant llei orgànica, podran, per motius d'interès nacional, autoritzar la constitució d'una Comunitat Autònoma l'àmbit territorial de la qual no superi el d'una província i no reuneixi les condicions de l'apartat 1 de l'art. 143». Aquestes condicions es redueixen en definitiva que la província amb pretensions d'accedir en solitari a l'autonomia tingui «entitat regional històrica». Doncs bé, el Tribunal Constitucional afirma que en virtut de l'art. 144.a) no correspon a la província en qüestió reconèixer-se o atribuir-se aquesta qualitat, sinó que «han de ser les Corts Generals les que verifiquin si —es refereix en aquest cas a Segòvia— es tracta d'una província amb «entitat regional històrica».

Aquesta facultat de fiscalització —es tracta, en realitat, de l'aplicació d'un nou concepte jurídic indeterminat— que la Constitució atribueix, segons el Tribunal Constitucional, ja havia estat apuntada en l'Informe de la Comissió d'Experts —recordem que en aquest text l'autonomia uniprovincial es concep amb caràcter rigorosament excepcional— tot i que no s'havia exercitat en cap cas, i ni tan sols hi va haver ocasió de plantejar-la, en el cas de Segòvia, en aprovar les Corts —a l'empara de l'art. 144.c)— una llei orgànica que dispo-

6. *Derecho público...*, cit. pàg. 254.

sava la intergració d'aquesta província a la Comunitat Autònoma de Castella-Lleó.⁷

B) El fet que la iniciativa d'origen territorial prevista en l'art. 143 fracassi no suposa que quedin bloquejades, durant el termini de cinc anys que per reiterar-la fixa l'art. 143.3, les facultats de les Corts reconegudes a l'art. 144.c) per substituir la iniciativa. «Seria un contrasentit —conclou el Tribunal Constitucional— supeditar «els motius d'interès nacional», que són l'única raó de ser de les Corts en l'art. 144 de la Constitució, al transcurs d'un llarg termini el terme inicial del qual depèn de l'esfera de decisió dels diversos ens a què es refereix el 143.1 i 2 de la Constitució, cosa que equivaldria a deixar en mans d'ens integrants de la totalitat nacional un mecanisme impeditiu de la defensa directa del propi interès nacional».

C) En virtut de l'art. 144.c), les Corts poden, mitjançant llei orgànica, no només substituir una iniciativa —que no s'ha exercitat; que no s'ha pogut exercitar per no reunir el territori en qüestió les condicions exigides per la Constitució; o que, havent-se exercitat, no va prosperar— sinó també impulsar una iniciativa que neutralitzi i recondueixi en diferent direcció una altra iniciativa promoguda des d'instàncies territorials amb observança de tots els requisits constitucionals. Aquesta afirmació del Tribunal Constitucional, que dilata el tenor literal del precepte constitucional «substituir la iniciativa», ve a contradir alguna interpretació doctrinal que s'havia donat a aquest precepte; així, per Entrena, l'art. 144.c) es referiria a les «entitats compreses en l'art. 143 i investides per tant d'aquest dret —a l'autogovern— però que no l'exerciten, per les raons que sigui».⁸

IV. UNA REFLEXIÓ FINAL

Sens dubte, és aquesta última i important precisió del Tribunal Constitucional la que —per dotar l'art. 144.c) d'unes possibilitats d'abast molt considerable— mereix alguna reflexió. Quan, com en aquest cas, una província promogui la iniciativa amb la intenció d'accedir a l'autonomia uniprovincial, cal que sigui titular del dret a l'autonomia i ho serà quan tingui entitat regional històrica, circumstància que les Corts poden comprovar. En el cas que les Corts reconeguessin, explícitament o implícita —en no posar objeccions a una iniciativa uniprovincial— entitat regional històrica a una província determinada, la iniciativa d'aquesta les Corts només podrien reconduir-la a l'empara de l'art. 144.c), si es considera la facultat d'iniciativa al marge del contingut del dret d'autonomia. Així ho entén el Tribunal Constitucional quan dis-

7. Com recorda VANDELLI en fer referència al contingut dels Pactes autonòmics, «per a les comunitats uniprovincials previstes (Astúries, La Rioja, Madrid, Múrcia), la Comissió Constitucional del Congrés i del Senat reconeixerà la seva entitat regional històrica, pronunciant que serà ratificat pel Ple del Congrés i del Senat alhora que s'aprova el seu estatut». *El ordenamiento español de las Comunidades autónomas*, Madrid, 1982, pàgs. 384-385.

8. *Comentarios a la Constitución* (obra dirigida per F. GARRIDO FALLA), Madrid, 1980, pàg. 1564 (el subratllat és meu).

tingeix entre: *a*) «el dret a l'autonomia que la Constitució reconeix i garanteix a les nacionalitats i regions que integren la nació espanyola i que, connectat amb el 143.1, consisteix en el dret a accedir al seu autogovern i a constituir-se en comunitats autònomes»; *b*) «el dret de cada província a l'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos quant a província, s'entén (art. 137 CE)»; *c*) el dret a la iniciativa autonòmica.

No planteja cap problema la distinció —que ja s'ha fet en altres sentències del Tribunal Constitucional (especialment 4/1981, de 2 de febrer, i 32/1981, de 28 de juliol)— entre els drets enunciats als apartats *a*) i *b*); en canvi, resulta difícilment admissible substantivar el dret d'iniciativa enfront del d'autonomia i concebre'ls com dos drets diferenciats, com es fa en classificar-los en els apartats *a*) i *c*). Contingut del dret d'autonomia —i, per tant, inescindible— resulta la facultat d'iniciativa; exercitant-la, el territori titular defineix la seva identitat i el seu perfil territorial —si es tracta d'una província, constituint-se en comunitat autònoma uniprovincial o integrant-se en una altra de pluriprovincial—. No sembla possible que les Corts reconeixin a una província el dret a l'autonomia i posteriorment neutralitzin la seva iniciativa sense que això suposi una oberta contradicció a l'anterior reconeixement i, en definitiva, un atemptat al dret d'autonomia. Dret que, d'altra banda, té el seu origen en la Constitució, malgrat que aquesta, per determinar que les províncies considerades aïlladament són titulars d'aquest dret, es remeti a un concepte jurídic indeterminat —entitat regional històrica— que en cas de dubte, o sense, correspon a les Corts la particularitzada precisió en el moment d'aplicar-lo.

Així, doncs, l'operativitat de l'art. 144.c) només sembla clarament justificada quan un territori no ha promogut la iniciativa. Quan no s'és titular del dret d'autonomia, no hi ha cap problema, però sí que n'hi ha si es té aquest dret i la iniciativa no es promou, ja que la Constitució no estableix cap termini per fer-ho. Es podria donar el cas —el de Segòvia precisament— que la iniciativa s'impulsés davant la imminència d'una intervenció substitutòria de les Corts a l'empara de l'art. 144. c) i, d'aquesta manera, privar la iniciativa de les Corts d'aquest caràcter substitutori o residual. Aquesta col·lisió d'iniciatives no tindria sentit —amb això el conflicte se salvaria netament— si les Corts desqualifiquessin la de la província en no reconèixer la seva entitat regional històrica i, per tant, la posició jurídica des de la qual s'ha de promoure la iniciativa.

Es podria pensar que això suposa també una manipulació forçada del text constitucional, però és una operació que es presenta com a necessària davant la renúncia de la Constitució a dibuixar un mapa autonòmic —sense ni tan sols establir criteris bàsics que el prefigurin—. Aquests i altres silencis del constituent —com el de no fixar un termini per apreciar quan s'ha d'entendre que es renuncia, en no promoure-la a una iniciativa— justifiquen donar un cert joc expansiu a determinades precisions constitucionals. En concret, sembla convenient i admissible una interpretació més dinàmica del concepte d'entitat regional històrica. Atorgant una valoració marginal al qualificatiu d'històrica, l'entitat regional no s'hauria d'apreciar aïlladament, sinó en relació amb el sistema organitzatiu general de l'estat, per la seva idoneïtat per integrar-se —encaixar— en aquest sistema i la seva capacitat per desenvolupar

funcions similars a les dels altres ens autonòmics al voltant dels quals es vertebrava el nou model territorial de l'estat. Si el reconeixement d'entitat regional pot suposar que es ressenzi, per les disfuncions que s'originarien, aquesta estructuració general de l'estat, estaria justificada —prescindint del que amb més o menys exactitud acrediti la història— la negativa de les Corts a fer aquest reconeixement.

