

LA CONCLUSIÓN DEL MAPA AUTONÓMICO:
COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 89/1984, DE 28 DE SEPTIEMBRE;
Y 100/1984, DE 8 DE NOVIEMBRE

JOSÉ ESTEVE PARDO

SUMARIO

- I. LA GENERALIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA. EL REPLANTEAMIENTO DE UN PROCESO
- II. LOS ANTECEDENTES Y EL CONTENIDO ESENCIAL DE LAS SENTENCIAS
- III. LAS MEDIDAS FISCALIZADORAS Y CORRECTORAS DE LA INICIATIVA TERRITORIAL. EN ESPECIAL, LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ART. 144 DE LA CONSTITUCIÓN
- IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

I. LA GENERALIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA. EL REPLANTEAMIENTO DE UN PROCESO

En las postrimerías del proceso conformador del nuevo modelo territorial del Estado que la creación de las Comunidades autónomas comporta, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de dictar un par de sentencias que —más que por su proximidad cronológica— por la similitud de cuestiones que abordan y el momento en que ambas se producen, sugieren una breve reflexión conjunta sobre su contenido y en torno también a ciertos planteamientos —destacables en la medida que resulten novedosos— que se han producido en la fase final del proceso de constitución de las diferentes Comunidades autónomas con relación al cual estas dos sentencias vienen a ser su epílogo.

Concretamente, se resuelven dos recursos de inconstitucionalidad interpuesto contra sendas leyes orgánicas que hacen referencia a la creación de la Comunidad Autónoma de Castilla-León y las provincias que en ella quedaban integradas. Los recursos encuentran su origen en la resistencia de dos de estas provincias —León y Segovia— a formar parte de la citada Comunidad autónoma. En el caso de León, el recurso de inconstitucionalidad, promovido por 53 senadores, se interpone contra el propio Estatuto de Autonomía de Cas-

tilla-León (Ley orgánica 4/1983 de 25 de febrero) que incluye a esta provincia en el ente autonómico cuando la Diputación Provincial de León revocó, el 13 de enero de 1983, el acuerdo adoptado el 16 de abril de 1980 por el que había participado en la iniciativa para acceder, conjuntamente con otras, a la autonomía.

En el otro recurso, a instancias también de 53 senadores, se cuestiona la constitucionalidad de la Ley orgánica 5/1983, de 1 de marzo, sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León. La norma recurrida se dictó al amparo del art. 144.c) de la Constitución, que faculta a las Cortes Generales para —mediante Ley orgánica y por motivos de interés nacional— «sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143».

Más que esta coincidencia *territorial* —al pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la integración de dos provincias en una misma Comunidad Autónoma— es el dato temporal, el punto de inflexión del proceso autonómico en el que estas sentencias se sitúan —al que no parece ser ajeno, como tendremos ocasión de comprobar, el propio Tribunal Constitucional lo que mayormente justifica una valoración de su contenido.

Ese momento al que aludo viene marcado fundamentalmente —como, por lo demás, se desprende con absoluta claridad de los antecedentes de la sentencia que resuelve el caso de Segovia— por el cambio de ritmo y enfoque que impusieron en la marcha hacia la autonomía los llamados *Pactos autonómicos* de 31 de julio de 1981 suscritos por el Gobierno de UCD, con su partido, y el PSOE, entonces principal formación política de la oposición.

Se apoyaba este acuerdo político en los planteamientos y propuestas contenidos en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomía*, presentado el 19 de mayo de 1981. El objetivo que según el citado Informe debería primeramente alcanzarse lo constituía la generalización del sistema de autonomías en todo el territorio estatal: «no es saludable para la organización del Estado el mantenimiento por mucho tiempo de una doble faz, de manera que sus estructuras responden a la vez a los principios de la centralización más severa y de la descentralización más profunda».¹ Desde esta perspectiva de conjunto, —que prima a lo largo del Informe— preocupada por el funcionamiento armónico del nuevo modelo de Estado en el que las Comunidades autónomas se integran constituyendo al mismo tiempo elementos de vertebración del mismo, considera conveniente la Comisión «acelerar el proceso en la medida necesaria para concluir la primera fase de la etapa de transición, que debe finalizar con el acceso a la autonomía de la totalidad de los territorios españoles».² En esta línea se concretaba una propuesta consistente en la elaboración de un mapa autonómico que abarcara a todo el territorio estatal.

La propuesta fue asumida por los *Pactos autonómicos* y se materializó en un mapa compuesto por dieciséis Comunidades autónomas (según estas previsiones, en la Comunidad autónoma de Castilla-León quedarían integradas las Provincias de León y Segovia; el destino de estos territorios según los

1. «Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías». Publicado por el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981, pág. 15.

2. «Informe...», cit. pág. 15.

Pactos autonómicos no era, pues, su acceso a la autonomía uniprovincial, posibilidad esta que, en el parecer de la *Comisión de Expertos*, debería darse con carácter rigurosamente excepcional). No se agotaba aquí —en el diseño de un mapa autonómico— el contenido del acuerdo alcanzado en los «Pactos autonómicos», sino que se fijaba también en los mismos la fecha en la que todos los Estatutos deberían estar en vigor: 1 de febrero de 1983.

Señalados estos objetivos políticos, había que activar los mecanismos jurídicos necesarios para llevarlos a la práctica. Y era en el *Informe de la Comisión de Expertos* donde se hacía un ofrecimiento de las posibles técnicas a emplear. Se reparaba en que para alcanzar el fin específico que aquí estamos contemplando —la generalización del sistema de autonomías— no era necesario, para adoptar las medidas pertinentes, buscar cobertura al margen de la Constitución, como se pretendió para ordenar y despejar otras cuestiones que afectaban no ya a la propia configuración estática del Estado autonómico, sino a la propia dinámica del funcionamiento de las Comunidades autónomas y, en especial, a sus relaciones con el Estado.³

La Constitución contiene, en efecto, una serie de preceptos en los que se habilita a distintas instancias para promover el acceso a la autonomía e igualmente se prevén en el texto constitucional mecanismos reguladores y correctores de este proceso. En un primer momento, tan sólo se hizo uso de las habilitaciones y dispositivos que la Constitución deja en manos de los territorios que, tomando como célula o unidad indivisible la Provincia —art. 143.1—, pretenden el acceso a la autonomía.

Así las cosas, parecía difícil concebir que pudiera llevarse a cabo una transformación equilibrada y sin fisuras de la organización territorial del Estado toda si tal transformación era el resultado de una superposición de procedimientos por los que determinados territorios, desde su particularizada perspectiva, iban constituyéndose en Comunidades autónomas. El interés estatal, que se hallaba sin duda comprometido en este proceso no tenía por qué coincidir con la suma de aspiraciones e iniciativas territoriales que pudieran producirse. La designación de la *Comisión de Expertos* responde a esta preocupación por la adecuación del proceso configurador de las Comunidades autónomas. El interés estatal, que se hallaba sin duda comprometido en este proceso, no tenía por qué coincidir con la suma de aspiraciones e iniciativas territoriales que pudieran producirse. La designación de la *Comisión de Expertos* responde a esta preocupación por la adecuación del proceso configurador de las Comunidades autónomas a los intereses generales del Estado, al servicio de los cuales —dotados, presumiblemente, de una mayor carga de racionalidad— dejaba la Constitución una serie de mecanismos que permanecían inéditos.

Pues bien, es precisamente esa nueva disposición de las instancias estatales para activar, hacia el logro de sus fines, determinados resortes constitucionales —hasta entonces inexplorados y sobre cuyas posibilidades se ahonda en el *Informe de la Comisión de Expertos*— la que, al colisionar con las as-

3. En efecto, para conseguir una regulación más completa del proceso autonómico la Comisión juzgaba insuficientes las previsiones constitucionales y por ello la segunda parte de su Informe se dedica a justificar la necesidad de una Ley orgánica de ordenación de este proceso.

piraciones particulares, amparadas en otros títulos constitucionales, de determinados territorios, marca la peculiar tensión que rodea las sentencias en las que se centra nuestra atención. Podría, pues, decirse que este momento del proceso autonómico se singulariza: por la formación de una voluntad política para generalizar el sistema de autonomía; por la fijación de un plazo —febrero de 1983— para alcanzar ese objetivo; y por la decisión de no remitir a las instancias territoriales la ultimación de este proceso que se pretende acelerar, «la aceleración —se postula en el *Informe de la Comisión*— no puede consistir en una remisión total de la conclusión del proceso a los territorios interesados, sino que implica la utilización de algunas previsiones constitucionales que delimitan el derecho de acceso a la autonomía y permitan corregir algunos excesos que podrían resultar de la aceptación incondicionada de las iniciativas locales».⁴

II. LOS ANTECEDENTES Y EL CONTENIDO ESENCIAL DE LAS SENTENCIAS

Mediante el recurso interpuesto contra el Estatuto de Autonomía para Castilla-León se pretendía la segregación de la Provincia de León de esta Comunidad autónoma. Se argumentaba que la Diputación Provincial podía revocar —como efectivamente hizo— su acuerdo para ejercer la iniciativa, y que en virtud de tal revocación debería quedar desligada del proceso de constitución de la Comunidad autónoma de Castilla-León, sin que fuera ningún obstáculo para ello que el acuerdo revocatorio se produjese cuando se estaba discutiendo por las Cortes Generales el proyecto de Estatuto. Se aducía también que el Estatuto para Castilla-León infringía la Constitución al no fijarse en él la sede de las instituciones autonómicas de la Comunidad, como señala el artículo 147.2) del texto constitucional.

El Tribunal Constitucional rechaza este último razonamiento al entender que el art. 147.2) no establece una reserva estatutaria absoluta; refiriéndose en concreto a la organización y sede de las instituciones autonómicas el Tribunal tiene ocasión de precisar que «el precepto contenido en el artículo 147.2.c) de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá que hacerlo y con qué mayoría».⁵ Tampoco admite la sentencia que el acuerdo revocatorio adoptado por la Diputación de León tuviera, *en el momento en que se produjo*, el efecto pretendido por los recurrentes: «Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega: según el art. 146, una Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones

4. «Informe...», cit., p. 16.

5. Aquí viene el Tribunal Constitucional a identificarse con la postura de MUÑOZ MACHADO para quien «la reserva estatutaria en las materias del 147.2, afectan de diferente forma a la legislación estatal que a la autonómica, en el sentido de flexibilizarse en este último caso». «*Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Madrid, 1982, p. 297.

de las Provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas elaborará un proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley». La sentencia, en definitiva, viene a desestimar el recurso interpuesto contra el Estatuto de Castilla-León.

La Diputación Provincial y los municipios de Segovia se habían desvinculado formalmente de la iniciativa ejercitada por el Consejo General de Castilla y León para constituir una Comunidad autónoma que integrase a todas las Provincias de ese ente preautonómico. Pues bien, pocos días después de que, como consecuencia del acuerdo alcanzado en los «Pactos autonómicos», los firmantes de los mismos se decidiesen por la incorporación de Segovia a la Comunidad autónoma de Castilla-León, la Diputación Provincial de Segovia acordó, el 31 de julio de 1981, ejercer la iniciativa para constituirse en Comunidad autónoma uniprovincial. El citado acuerdo contó con la adhesión de una serie de municipios que cumplan las exigencia establecidas por el art. 143 de la Constitución para este tipo de iniciativa, aunque posteriormente el Ayuntamiento de Cuéllar revocó su acuerdo de adhesión, interpusiéndose, contra el acto de revocación, recurso contencioso administrativo que estaba todavía sin resolver cuando el Tribunal Constitucional dictó su sentencia. La Ley orgánica que, al amparo de lo dispuesto en el art. 144 .c) de la Constitución, dispone la integración de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla-León se impugna, precisamente, por entender los recurrentes que la habilitación en favor de las Cortes Generales otorgada por este precepto constitucional es para sustituir una iniciativa local —es decir, cuando, por las razones que sean, no se ha ejercido iniciativa alguna— y no para contrarrestarla, como era el caso, imponiendo otra con diferente orientación.

El Tribunal Constitucional tiene aquí oportunidad de hacer importantes precisiones sobre ambas iniciativas. Con relación a la ejercida por Segovia, puntualiza que el art. 143.1 no significa, sin más, que esta «o cualquier otra Provincia tenga un derecho a constituirse en Comunidad autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el 143.1 de la Constitución española exige al respecto, esto es, si se trata de una Provincia con «entidad regional histórica». En torno a la Ley orgánica que impone la incorporación de Segovia a la Comunidad autónoma de Castilla-León al amparo del art. 144.c) de la Constitución, señala el Tribunal Constitucional que esta «facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales del 143.2 de la Constitución Española, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la Constitución española excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional». En el mismo fundamento tercero el Tribunal viene a conectar las posibilidades de esta técnica —la del 144.c) con una afirmación de carácter general sobre el desarrollo del proceso constitutivo de las Comunidades autónomas: «La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los

titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional».

Sobre la base de estas consideraciones el Tribunal se dispone a decidir el caso concreto planteado: «Ante esta situación de hecho, sería ineludible plantearse si las Cortes podrían actuar en el sentido en que lo han hecho con la Ley orgánica 5/1983 contra la voluntad autonómica de la Provincia de Segovia con base en el 144.c). Interpretado este precepto en el sentido expuesto en el fundamento tercero, es clara la respuesta positiva». Y así fue como también este recurso fue desestimado por el Tribunal Constitucional.

III. LAS MEDIDAS FISCALIZADORAS Y CORRECTORAS DE LA INICIATIVA TERRITORIAL. EN ESPECIAL, LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ART. 144 DE LA CONSTITUCIÓN.

Como habrá podido observarse, en las dos sentencias del Tribunal Constitucional se perfilan las facultades que la Constitución ofrece a las Cortes Generales para controlar, y en su caso reconducir, las iniciativas autonómicas impulsadas desde instancias territoriales. Facultades que en la primera fase del tránsito hacia la autonomía no se habían ejercitado.

Y no sólo esto, sino que como contrapunto de estas consideraciones centrales, el Tribunal fija en algunos puntos el alcance de la voluntad de los entes territoriales del art. 143 para disponer sobre su acceso a la autonomía. Es así como viene a precisarse el límite del trámite de iniciativa, en el que el protagonismo de los territorios que la promueven es absoluto, y dentro del cual es posible la revocación de los acuerdos adoptados como actos administrativos que son. Muñoz Machado que no ve inconveniente alguno para que dichos actos puedan ser revocados, siempre que esto sea dentro de la fase de iniciativa, entiende que ésta podría considerarse finalizada con «la simple constatación hecha por un ente preautonómico de que la mayoría municipal es suficiente para seguir el procedimiento o, con mayor seguridad, la convocatoria de la Asamblea de Diputados provinciales y parlamentarios que han de redactar el proyecto de Estatuto»;⁶ el Tribunal Constitucional también considera este último momento como el cierre de la fase de iniciativa, a partir del cual no es posible —como pretendía la Diputación Provincial de León— la revocación de anteriores acuerdos, pero llega a esta determinación —es una pura cuestión de matiz— aplicando un criterio subjetivo: no es, propiamente, que concluya una fase de un procedimiento, sino que «el sujeto de tal proceso —afirma el Tribunal Constitucional—, no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y municipios, sino que es un nuevo órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsadora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto; y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma».

Más abundantes son las precisiones sobre el art. 144 de la Constitución, que viene a conformar una doctrina que permite la siguiente sistematización:

6. «Derecho público...», cit., p. 254.

a) El apartado a) del art. 144 tiene este enunciado: «las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional, 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 art. 143. Esas condiciones se reducen en definitiva a que la Provincia con pretensiones de acceder en solitario a la autonomía tenga «entidad regional histórica». Pues bien, el Tribunal Constitucional afirma que en virtud del artículo 144.a) no corresponde a la Provincia en cuestión reconocerse o atribuirse esa cualidad, sino que «han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si —se refiere en este caso a Segovia— se trata de una Provincia con “entidad regional histórica”».

Esta facultad de fiscalización —se trata, en realidad, de la aplicación de un concepto jurídico indeterminado— que la Constitución atribuye, según el Tribunal Constitucional, había sido ya apuntada en el *Informe de la Comisión de Expertos* —recordemos que en este texto la autonomía uniprovincial se concibe con carácter rigurosamente excepcional— aunque no se había ejercitado en ningún caso y ni tan siquiera hubo ocasión de plantearse en el caso de Segovia, al aprobar las Cortes —al amparo del art. 144.c)— una Ley orgánica disponiendo la integración de esta Provincia en la Comunidad autónoma de Castilla-León.⁷

b) El hecho de que la iniciativa de origen territorial prevista en el art. 143 fracase no supone que quedan bloqueadas, durante el plazo de cinco años que para reiterarla fija el art. 143.3, las facultades de las Cortes reconocidas en el art. 144.c) para sustituir la iniciativa. «Sería un contrasentido —concluye el Tribunal Constitucional— supeditar “los motivos de interés nacional” que son la única razón de ser de la actuación de las Cortes en el en el artículo 144 de la C.E. al transcurso de un largo plazo, cuyo término inicial depende de la esfera de decisión de los diversos entes a que se refiere el 143.1 y 2 de la Constitución, lo que equivaldría a dejar en manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional».

c) En virtud del art. 144.c), las Cortes pueden, mediante Ley orgánica, no solamente sustituir una iniciativa —que no se ha ejercitado; que no se ha podido ejercitar por no reunir el territorio en cuestión las condiciones exigidas para ello por la Constitución; o que, habiéndose ejercitado, no prosperó— sino también impulsar una iniciativa que neutralice y reconduzca en distinta dirección otra promovida desde instancias territoriales con observancia de todos los requisitos constitucionales. Esta afirmación del Tribunal Constitucional, dilatando el tenor literal del precepto constitucional —«sustituir la iniciativa»— viene a contradecir alguna interpretación doctrinal que

7. Como recuerda VANDELLI al hacer referencia al contenido de los Pactos autonómicos, «para las Comunidades uniprovinciales previstas (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia) la Comisión Constitucional del Congreso y del Senado reconocerán su entidad regional histórica, pronunciamiento que será ratificado por el Pleno del Congreso y del Senado, al tiempo que se aprueba su Estatuto» («El ordenamiento español de las Comunidades autónomas». Madrid, 1982, págs. 384-385).

se había dado a este precepto, así, para ENTRENA, el art. 144.c) se referiría a las «entidades comprendidas en el art. 143 e investidas por tanto de tal derecho (al autogobierno), pero que no lo ejercitan, por las razones que sean».⁸

IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

Sin duda, es esta última e importante precisión del Tribunal Constitucional la que —por dotar al art. 144.c) de unas posibilidades de muy considerable alcance— merece alguna reflexión. Cuando, como es el caso, una Provincia promueva la iniciativa con el objeto de acceder a la autonomía uniprovincial, es necesario que ésta sea titular del derecho a la autonomía, y lo será cuando tenga entidad regional histórica, circunstancia ésta que las Cortes pueden comprobar. En el caso de que las Cortes reconociesen, explícita o implícitamente —al no poner objeciones a una iniciativa uniprovincial— entidad regional histórica a una Provincia determinada, la iniciativa de ésta sólo podrían aquéllas reconducirla, al amparo del art. 144.c), si se considera la facultad de iniciativa al margen del contenido del derecho de autonomía. Así viene a entenderlo el Tribunal Constitucional cuando distingue entre: *a)* «el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española y que conectado con el 143.1 consiste en el derecho a acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas»; *b)* «el derecho de cada Provincia a la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, se entiende, en cuanto Provincia (art. 137 C.E.)»; *c)* «el derecho a la iniciativa autonómica».

No plantea problema alguno la distinción —que se ha realizado ya en otras sentencias del Tribunal Constitucional (especialmente 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio)— entre los derechos enunciados en los apartados *a)* y *b)*; difícilmente admisible resulta, por el contrario, sustantivar el derecho de iniciativa frente al de autonomía y concebirlas como dos derechos diferenciados, como se hace al clasificarlos en los apartados *a)* y *c)*. Contenido del derecho de autonomía —y, por tanto, inescindible del mismo— resulta la facultad de iniciativa; ejercitándola, el territorio titular del anterior define su identidad y perfil territorial —si se trata de una Provincia, constituyéndose en Comunidad autónoma uniprovincial o integrándose en otra pluriprovincial—. No parece posible que las Cortes reconozcan a una Provincia su derecho a la autonomía y, posteriormente, neutralizar su iniciativa sin que ello suponga una abierta contradicción al anterior reconocimiento y, en definitiva, un atentado al derecho de autonomía. Derecho que, por lo demás, encuentra su origen en la Constitución aunque ésta, para determinar qué Provincias son, aisladamente consideradas, titulares del mismo, se remita a un concepto jurídico indeterminado —entidad regional histórica— que en caso de duda, o sin ella, corresponde a las Cortes su particularizada precisión en el momento de aplicarlo.

Así pues, la operatividad del art. 144.c) sólo parece claramente justifi-

8. «Comentarios a la Constitución» (obra dirigida por F. GARRIDO FALLA), Madrid, 1980, p. 1564 (el subrayado es mío).

cada cuando un territorio no ha promovido la iniciativa. Cuando no se es titular del derecho de autonomía, no hay problema alguno, pero sí cuando ostentándose tal derecho aquélla no se promueve, puesto que la Constitución no establece ningún plazo para ello. Podría darse el caso —el de Segovia precisamente— de que la iniciativa se impulsase ante la inminencia de una intervención sustitutoria de las Cortes al amparo del art. 144.c) y, de este modo, privar a la iniciativa de las Cortes de ese carácter sustitutorio o residual. Esa colisión de iniciativas no tendría sentido —con ello el conflicto se salvaría limpiamente— si las Cortes descalificasen la de la Provincia al no reconocer su entidad regional histórica y, por tanto, su posición jurídica desde la que promover la iniciativa.

Podría pensarse que esto supone también una manipulación forzada del texto constitucional, pero es una operación que se presenta como necesaria ante la renuncia de la Constitución a dibujar un mapa autonómico —sin ni tan siquiera establecer criterios básicos que lo prefiguren. Estos y otros silencios del constituyente —como el de no fijar un plazo para apreciar cuándo debe entenderse que se renuncia, por no promoverla, a una iniciativa— justifican dar un cierto juego expansivo a determinadas precisiones constitucionales. En concreto, parece conveniente y admisible una interpretación más dinámica del concepto de entidad regional histórica. Otorgando una valoración marginal al calificativo de histórica, la entidad regional no habría de apreciarse aisladamente sino con relación al sistema organizativo general del Estado, por su idoneidad para integrarse, encajar, en ese sistema y su capacidad para desarrollar funciones similares a las de los otros entes autonómicos en torno a los cuales se vertebra el nuevo modelo territorial del Estado. Si el reconocimiento de entidad regional puede suponer que se resienta, por las disfunciones que se originarían, esa estructuración general del Estado, estaría justificada —prescindiendo de lo que con mayor o menor exactitud acredite la Historia— la negativa de las Cortes a efectuar tal reconocimiento.

