

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. TIPOLOGIA Y MAPA TERRITORIAL

Por AMPARO RUBIALES TORREJON

Sumario: I. Introducción.—II. El derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones como fundamento de la nación española.—III. Organización territorial del Estado en el texto constitucional: Las Comunidades autónomas.—IV. Tipos de Comunidades autónomas.—V. Mapa territorial.

I. Introducción

La organización territorial del Estado moderno es uno de esos conflictos siempre latentes, uno de esos problemas nunca acabados de resolver a los que nos vemos enfrentados una y otra vez en diferentes momentos históricos.

Resulta realmente paradójico que un país como el nuestro en el que la unidad política se realiza mucho más tempranamente que en otros lugares, un país que en el régimen de producción feudal logra una articulación estimable de los diferentes poderes políticos que existían en el territorio, pues esa unidad política no impide la pervivencia de diversos poderes políticos, no sepa luego realizar la vertebración correcta cuando se produce la implantación del régimen de producción capitalista y la formación del Estado, del llamado Estado constitucional o de Derecho.

No es este el momento de analizar las causas por las que no se realizó una organización territorial del Estado que satisficiera a las diferentes comunidades territoriales que componían nuestro suelo. Sólo queremos dejar constancia una vez más de que es

fundamentalmente a partir de la implantación del nuevo régimen político y económico que el capitalismo comporta cuando se produce el desconocimiento de determinadas realidades territoriales.

El nuevo modo de producción se fundamenta en la unidad del poder político que se realiza en el Estado, frente a la diversidad de poderes propia del régimen de producción anterior, el feudal, y en el principio de igualdad formal o jurídica de todos los ciudadanos ante la ley, que exigía poner fin a los privilegios no sólo personales sino también territoriales propios del régimen feudal. De estos dos principios de unidad política y de igualdad jurídica se va a pasar como lógico corolario a la centralización y al uniformismo administrativo, con desconocimiento de esas formaciones sociales diferentes que coexistían en el plural régimen político feudal. Y es precisamente en esta época histórica en la que se produce la formación de lo que más tarde se denominarán naciones, las cuales tenderán a transformarse en Estados con el capitalismo.

El proceso de formación del Estado va a ser diferente en el tiempo y variará también según los países, pero los dos modelos básicos que se van a seguir a la hora de organizar el territorio van a ser los ya clásicos de Estado unitario o Estado federal, que obedecerán a principios organizativos radicalmente diferentes en sus orígenes.

En España se construye un Estado unitario, centralizado y uniformista al máximo, que desconoce las peculiaridades de esos grupos sociales que no logran una articulación política propia; puede que en este desconocimiento tenga mucho que ver lo peculiar del proceso de implantación del capitalismo en nuestro país y la debilidad de nuestra nueva clase dominante, la burguesía.

Desde entonces la tensión Estado unitario-Estado federal va a estar latiendo en toda nuestra historia política, tensión que tendrá diferentes puntos álgidos y que estallará de forma ruidosa en los momentos de más profunda crisis del poder político: Revolución de Septiembre de 1868, que culminará en el primer y único intento, prácticamente fallido, por otra parte, de estructurar sobre bases federales el Estado español, y la Segunda República de 1931, por sólo citar los dos hitos más espectaculares de esta lucha por el reconocimiento de formas de autogobierno para esos

pueblos a los que sus peculiaridades, su propio derecho e instituciones, les habían sido desconocidas.

Otro dato a destacar es la coexistencia en el tiempo de las reivindicaciones autonómicas y democráticas. La lucha por la autonomía ha ido unida en nuestro país a la lucha por la democracia, y como en nuestra historia política son muchos más numerosos y largos los períodos de gobiernos conservadores, reaccionarios o dictatoriales, según los casos, que los de gobiernos liberales, progresistas y democráticos, de aquí la poca efectividad que en la práctica han tenido las instituciones propias de autogobierno local.

La falta de largos períodos de democracia consolidada en nuestro país ha influido sin duda en el no reconocimiento de formas políticas propias a esas colectividades diferenciadas. Por eso también cada vez que se ha querido abordar realmente el tema de la democratización del Estado se ha sido consciente de que ese objetivo no se podía lograr sin proceder a reorganizar territorialmente el Estado sobre bases diferentes a las centralistas tradicionales.

Que esto es así lo demuestran muchos ejemplos históricos a los que antes hemos hecho referencia: Revolución de 1868 con la aparición de las Juntas en pueblos y ciudades como órgano de poder político y administrativo y República Federal de 1873. A partir de este momento, durante la última parte del siglo xix y todo el comienzo del siglo xx, la reivindicación autonómica va a alcanzar una magnitud de primer orden. Los republicanos de 1931 sabían que tenían que resolver el problema de la articulación de España, y la Constitución intentó una vía que en medio de los intereses contrapuestos en presencia, sirviera para dar satisfacción a ambas reivindicaciones: la autonómica y la democrática.

En el proceso constituyente de 1931 la tensión Estado unitario-Estado federal se trató de resolver buscando una vía media, el llamado Estado integral, que no era sino una nueva forma de organizar el Estado, intermedia entre las dos formas clásicas y que sería denominada Estado regional (Ambrossini), sistema organizativo del Estado que después se ha llevado a la práctica en otros países, Italia fundamentalmente. Y hoy se afirma por la

doctrina (La Pérgola, Trujillo) que, aunque progresando en direcciones opuestas, federalismo y regionalismo, pueden alcanzar un punto de sustancial convergencia.

En el actual proceso constituyente no se podía tampoco eludir el tema del reconocimiento de la autonomía política de los pueblos de España: que la democracia pudiera estabilizarse dependía en gran medida de ello. No sólo existen condiciones objetivas, razones históricas que exigen el reconocimiento de esas colectividades territoriales específicas, sino también condiciones subjetivas: un alto grado de conciencia nacional y regional que, aunque con diferente intensidad, se extiende por todo el territorio español como exigencia no sólo del reconocimiento de comunidades de acusada personalidad cultural e histórica, sino también como instrumento eficaz del desarrollo socioeconómico y exigencia de la democracia pluralista avanzada que se quiere (Trujillo).

El hecho del reconocimiento generalizado de esta necesidad de proceder a reorganizar territorialmente el Estado sobre nuevas bases, no quiere decir que haga desaparecer las dificultades de muy diversa índole que el tema encierra, dificultades que se acentúan aún más por las peculiares características del proceso político de transición, pero que han tenido que ser abordado por los constituyentes de 1978 como uno de los problemas capitales de España, de cuya satisfactoria resolución puede depender el futuro de la democracia en nuestro país. La organización territorial del Estado se va a basar en una estructura clave: la Comunidad autónoma, a cuyo estudio vamos a dedicar las líneas que siguen.

II. El derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones como fundamento de la nación española

La trascendencia del problema autonómico no ha pasado inadvertida para nuestros constituyentes, como acabamos de hacer referencia, y no podía ser de otra forma dada la importancia que la reivindicación autonómica alcanza en todo el país, y en especial en determinadas zonas históricas, en el período de transición al nuevo régimen político. Así, en el título preliminar de

la Constitución y en su artículo 2.º se declara que: «La Constitución 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 en base a este reconocimiento del derecho a la autonomía con el que comienza nuestra Constitución se conforman luego las Comunidades autónomas en el capítulo tercero del título VIII del mismo cuerpo legal; por tanto, el fundamento de las Comunidades autónomas se halla en este artículo 2.º, precepto que ha sido objeto de debates intensos y extensos tanto en el Congreso como en el Senado y lo mismo en el seno de las Comisiones que en los Plenos respectivos; que ha sido también la piedra de toque para que se acepte o rechace la Constitución, desde posturas políticas contrapuestas, y que ha sido, en fin, objeto de diversas redacciones hasta encontrar una fórmula política mínimamente satisfactoria para todos.

Dos son los temas de fondo que han estado presentes a lo largo de la elaboración de todo el texto constitucional: el tema de la *unidad* de España y el de la *soberanía*. Dados los diversos criterios que sobre estos principios básicos tenían los grupos parlamentarios se ha llegado a una redacción que contiene una suma de términos de contenido teóricamente diferentes, pero de difícil distinción en la práctica.

Se partía de que había que dejar absolutamente claro en el texto constitucional tanto la unidad de España como la soberanía única del pueblo español, lo que implica la imposibilidad jurídica de reconocer el derecho a la autodeterminación, y estos dos principios había que articularlos con el necesario reconocimiento de fórmulas políticas de gobierno para las colectividades territoriales existentes en el país. No bastaba, evidentemente, con reconocer una amplia descentralización administrativa, sino que había que llegar a algo más: la autonomía política. Es de nuevo la tensión Estado unitario-Estado federal la que late en el fondo de esta contradicción, aun cuando la reivindicación de la organización federal de España para esta Constitución haya sido minoritaria entre los parlamentarios intervinientes en la redacción constitucional. Al no poder estructurarse el Estado sobre bases federa-

les, por motivos políticos evidentes, había que hallar una fórmula que, como en la Constitución de 1931, satisficiera a todas las partes enfrentadas en la contienda: el Estado y las colectividades territoriales específicas, principalmente algunas de ellas. La fórmula a la que se va a llegar va a ser precisamente la del reconocimiento de la autonomía política a nacionalidades y regiones, que, reguladas más tarde bajo el nombre genérico de Comunidad autónoma, va a dar lugar a un modelo de Estado a mitad de camino entre el Estado federal y el unitario (Ollero).

Los tres aspectos fundamentales de este artículo 2.º «están contruidos en un equilibrio racional y complejo que desaparecía si se suprimiera alguno de ellos» (Peces Barba). Son: el concepto de España-Nación, cuya unidad se afirma vigorosamente; en segundo lugar, el de España compuesta por Comunidades que se califican como nacionalidades y regiones, y respecto de las cuales se predica y se garantiza el derecho a la autonomía, y en tercer lugar, la necesaria solidaridad entre todas estas nacionalidades y regiones.

Estos tres aspectos sobre los que se basa el artículo 2.º han dado lugar a tensiones políticas de toda índole y a dificultades semánticas innegables.

Las tensiones políticas son sobradamente conocidas por todos, pues han saltado a la prensa en el curso del debate constitucional, y son muchas las páginas de los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado dedicadas a polemizar sobre los conceptos recogidos en esta disposición. Las posiciones van desde la de los parlamentarios de Alianza Popular oponiéndose sistemáticamente «a todos aquéllos (artículos) en los que aparezca la expresión nacionalidad», por considerar esta expresión como «equivoca y llena de posibles complicaciones», que pueden llegar a poner en peligro la unidad de España, hasta la de aquellos diputados y senadores que exigían el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de las naciones que integran el Estado español (Letamendía, Banderés, Xirinachs), pasando por la de aquellos otros que veían en esta redacción del artículo 2.º, con la diferenciación recogida en el mismo entre nacionalidades y regiones, una discriminación entre los diferentes pueblos de España (Gastón, Gómez de las Rocas), proponiendo su sustitución por un término común, «re-

giones autónomas» o «países», por entender que se están utilizando conceptos que responden a realidades muy distintas, que no son homogéneos y propugnándose que sea luego en cada Estatuto de la Comunidad autónoma en el que se utilice la denominación que más cuadre a sus deseos, a sus aspiraciones, pero que la Constitución emplee siempre un término común (Martín Retortillo, Lorenzo).

Que el tema no era fácil de resolver, dando satisfacción a los diferentes intereses contrapuestos, lo pone de relieve la progresiva complicación de que ha sido objeto este artículo 2.º, el cual en la redacción original del anteproyecto constitucional señalaba que: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.» En este texto no aparece la actual referencia a la «Nación española» (así, con mayúscula, tal como ha quedado en la redacción final al recogerse una enmienda en este sentido), con lo cual si en aquella redacción había que distinguir entre dos términos, «nacionalidades y regiones», ahora se introduce uno nuevo, el de «nación», que hace aún más problemática la terminología del artículo 2.º

Realmente proceder a diferenciar los conceptos de nación, nacionalidad, región y Estado puede ser una tarea estéril, por cuanto difícilmente se puede llegar a conclusiones jurídicas de validez general. Se ha tratado de resolver un problema fundamentalmente político y enormemente complejo: el de hacer compatible las singularidades propias de determinadas colectividades territoriales con la unidad de España; «hay que reconocer que España no es una invención, no es un artificio histórico; es una realidad forjada por la historia, una realidad contradictoria que se ha organizado políticamente mal, y que queremos organizar políticamente mejor» (Solé Turá), pero que tampoco son invenciones la existencia de comunidades históricas con fuerte conciencia de su peculiaridad. Se trata, en suma, de conseguir una articulación real y eficaz entre España como Nación-Estado y las nacionalidades y regiones que forman parte de la misma, siendo conscientes de que «la unidad... no es el resultado de afirmaciones enfáticas y reiteradas, sino de una integración satis-

factoria de las diferentes comunidades o pueblos que componen muy frecuentemente todo ámbito estatal» (Arzallús).

El artículo 2.º, con la expresión Nación española, se quiere referir a la Nación-Estado, entendiendo por Estado, en sentido estricto, la forma de poder político que surge con la instauración del capitalismo, mientras que con el término nacionalidades se entiende aquellas naciones que perdieron el poder político del que habían disfrutado en la época feudal al producirse la transición al capitalismo. Hay que recordar que no toda nación se convierte en Estado y que en todo el mundo existen Estados integrados, como España, por varias naciones.

El concepto de nación es, evidentemente, una concepto histórico, como lo son también el de nacionalidad y región, cambiantes y difíciles de ser llenados con un contenido concreto e inmutable. Parece claro que, con todas las dificultades que ya hemos puesto de relieve, la expresión Nación referida a España y la referencia a las nacionalidades como algo distinto de aquélla, aunque se admite lógicamente la similitud entre ambos conceptos, por cuanto etimológicamente nacionalidad no es sino un derivado de nación (según el Diccionario de la Real Academia nacionalidad es «condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación»), quieren hacer referencia a una situación concreta de España. «La fórmula nacionalidad... será más o menos exacta, pero refleja una situación real, y es exacta por lo menos en un sentido concreto, y es que ha sido ésta la forma de expresión de peculiaridades nacionales existentes en nuestro país, en casos muy concretos, como en los de Cataluña, Euskadi y Galicia» (Solé Turá).

Junto a estas nacionalidades, con peculiaridades históricas, políticas y culturales evidentes, se reconoce también el derecho a la autonomía de las regiones, realidades sociales diferenciadas que no aspiraron a transformarse en Estado por no reunir las condiciones propias de las que entonces podían ser denominadas naciones, formaciones sociales diversas existentes en un mismo modo de producción, sino que, por el contrario, formaban parte del núcleo básico de la formación social que dio origen a la Constitución de España como Nación-Estado, pero que mantienen diversidades dentro de ella.

Pues bien, para todas ellas, nacionalidades y regiones, la Constitución reconoce el derecho a la autonomía, reconocimiento que no se hace sólo en función de las peculiaridades históricas que hemos señalado, sino también como exigencia de la democracia pluralista avanzada que se quiere construir; de ahí la generalización a todas, nacionalidades y regiones, de la autonomía como principio organizativo del Estado.

Si se hubiera obviado el problema terminológico que encierra el artículo 2.º con la expresión de vocablos parcialmente iguales o de difícil diferenciación, y se hubiera buscado un término común que englobara a ambos, aunque luego se reconocieran regímenes jurídicos diferentes a unos y otro, como hace la Constitución italiana al distinguir entre regiones especiales y regiones de Derecho común, se hubiera racionalizado o simplificado el problema semántico del artículo 2.º, pero no se hubieran satisfecho las exigencias de determinados pueblos que aspiran a ser reconocidos como naciones o nacionalidades que forman parte de un mismo y único Estado-Nación, y por eludir un vocablo, posiblemente no muy preciso, no se elude una realidad de siglos que está ahí. «Somos conscientes de los problemas que plantea la inserción del término nacionalidad. Pero también creemos que su desaparición podría engendrar otros mayores y no produciría resultado positivo alguno... La supresión del vocablo nacionalidad no haría desaparecer las exigencias de los que se autocalifican con eco popular como nacionalistas, sino que probablemente las exacerbaría...; nación y nacionalidad no pueden tener igual alcance en el pasado, cuando se hablaba de constituir el Estado, que en el presente, cuando se persigue reorganizar el Estado» (Arias-Salgado).

Otro problema diferente, y que luego analizaremos, es el de si como consecuencia de esta diferenciación de conceptos se van a reconocer o no diferentes clases o grados de autonomía política, o si se trata sólo de admitir una realidad sin que esto implique el reconocimiento de privilegios jurídicos.

Por último, hay que decir que en todo el texto constitucional no se hace referencia en ningún momento a cuáles sean en concreto estas nacionalidades y regiones a las que se refiere el artículo 2.º; queda, por tanto, a la voluntad concreta de la Comu-

nidad autónoma de que se trate el acogerse a una u otra denominación: «hablar de nacionalidades y regiones es reconocer la realidad tal cual es, pero, al mismo tiempo, es dejar la puerta abierta para que esa realidad se transforme. Aquí no se dice que las nacionalidades serán siempre las mismas, ni se dice cuáles son, ni se establece un principio jurídico en virtud del cual nacionalidades y regiones puedan acceder a la autonomía por diversas vías..., no hay privilegio jurídico. Hay, en todo caso, reconocimiento de la validez histórica de unos pronunciamientos hechos al respecto en tres casos concretos, y en el resto se deja la puerta abierta para que cada nacionalidad o región opte, en función de sus posibilidades, de su conciencia y de su realidad actual, por el camino que mejor prefiera» (Solé Turá).

En definitiva, lo importante de este artículo 2.º es el principio según el cual la estructura del Estado-Nación español se fundamenta en el reconocimiento de la autonomía para todos; que tal derecho es un derecho generalizado y no una excepción, no un derecho al que sólo puedan acceder unos pocos. Veamos cómo se articula en concreto en el texto constitucional este derecho a la autonomía base del artículo 2.º que hasta aquí hemos comentado.

III. Organización territorial del Estado en el texto constitucional: Las Comunidades autónomas

Las nacionalidades y regiones del artículo 2.º se van a englobar en un nuevo concepto, el de Comunidad autónoma, nueva estructura de la organización territorial, a cuya regulación se dedica el capítulo III del título VIII de la Constitución; éste será el género en el que se engloben las dos especies a las que nos hemos referido.

Hemos señalado las dificultades de muy diversa índole por las que ha pasado la elaboración del artículo 2.º, que fundamenta la autonomía política y las críticas de que ha sido objeto; pues bien, algo parecido podría decirse del título VIII, que casi parece algo separado del resto de la Constitución. De la lectura de ésta se va viendo una cierta línea de continuidad que, con errores e imprecisiones jurídicas, constituye un todo homogéneo; sin em-

bargo, el título VIII parece metido en el texto constitucional como algo aparte, y en buena medida ha sido así, porque si muchas de esas imprecisiones, vacilaciones y remisiones a Leyes orgánicas son debidas a dificultades políticas para hallar una fórmula de consenso que permitiera la aceptación mayoritaria de la norma fundamental; estas dificultades han sido aún mayores en el capítulo que nos ocupa, pues va a significar una reorganización del Estado sobre bases radicalmente diferentes de las unitario-centralistas que hemos tenido durante casi siglo y medio.

La regulación de las Comunidades autónomas ha sufrido importantes modificaciones desde el anteproyecto constitucional de 5 de enero de 1978 hasta la redacción definitiva hecha por la Comisión Mixta el 31 de octubre, aprobada en referéndum el 6 de diciembre, y aunque haya mejorado en algunos aspectos importantes la redacción, en general se ha complicado la ordenación del capítulo autonómico.

La primera modificación, muy importante, ha sido la de incluir dentro del mismo título el denominado «Organización territorial del Estado», la ordenación de la Administración local y de las Comunidades autónomas, frente a la sistematización del anteproyecto que separaba a los que se denominaban «Territorios autónomos» de los municipios y provincias, y evidentemente la regulación debe ser conjunta por cuanto éstas son las tres estructuras territoriales del Estado.

El otro cambio importante ha sido el relativo a la denominación que ha dejado de ser «territorio autónomo», pasando a denominarse «Comunidad autónoma», expresión ésta más afortunada que la anterior por cuanto con la palabra comunidad se hace referencia a las colectividades, a las personas asentadas en un territorio, que son el sustrato personificable que determina el reconocimiento del ente territorial autónomo, y aunque es verdad que el término Comunidad autónoma puede hacer referencia a diferentes situaciones, «dentro de esta expresión se engloban muy diversas realidades. No cabe duda de que, por ejemplo, una provincia o un municipio son Comunidades autónomas, y lo mismo un Colegio profesional o una Comunidad de regantes» (L. Martín Retortillo), también lo es que todo esto, que por su contenido es o puede ser una Comunidad autónoma, tiene ya su propio

nombre acuñado, mientras que era necesario buscar una expresión que sirviera para englobar a nacionalidades y regiones, ya que, como hemos explicado en el apartado anterior, era difícil que se pudiera acoger la expresión común de región autónoma para definir el nuevo ente político administrativo que la Constitución dibuja, como se hizo en la Constitución republicana de 1931 y después llevó a la práctica la Constitución italiana de 1947.

Por otra parte, tampoco es un concepto unívoco ni de fácil concreción el de región autónoma, y así lo ha puesto repetidamente de relieve la doctrina; es un concepto que puede ser llenado con muy diversos contenidos y tenemos muchos ejemplos de esto en nuestro propio Derecho: poco o nada tiene que ver la región que constitucionaliza la Constitución de 1931 con la que recoge el Estatuto de Calvo Sotelo de 1925, por ejemplo, o muchos de los diferentes proyectos de reforma regional que se suceden en nuestro país a lo largo de los siglos XIX y XX, y en el Derecho comparado ocurre igual: son también muy diferentes las regiones francesas de programa que las regiones políticas de Italia, por sólo citar los dos modelos más opuestos y conocidos. Lo que ocurre es que, a pesar de ello, el término región nos es más familiar, por haber sido más usado; la propia Constitución federal de 1873 utiliza la expresión Estado regional para denominar al Estado miembro, pero nada impide que el término Comunidad autónoma pueda llegar a adquirir carta de naturaleza en el futuro y con ello quedará acuñado un nuevo término, bastante satisfactorio, que servirá para referirnos a la institucionalización político-administrativa de determinadas colectividades territoriales dentro de un mismo Estado.

De la misma manera que en la Constitución de 1931 consagraron nuestros constituyentes de entonces una nueva forma de organizar el Estado, el Estado regional, que hoy ha adquirido carta de naturaleza en el Derecho público constitucional, lo mismo pudiera ocurrir con el término Comunidad autónoma. En cualquier caso, sea o no ésta la expresión correcta, creemos que lo importante no es tanto la denominación como el *contenido* de estos nuevos entes políticos territoriales que se constitucionalizan, máxime teniendo en cuenta que después cada una de estas Comunidades autónomas podrá recoger en su propio Estatuto la

denominación que mejor corresponda a su identidad histórica [artículo 147,2 a)]. En este sentido, en el anteproyecto catalán se dice que: «1. Cataluña, como *expresión de su realidad nacional* y para acceder a su autogobierno se constituye en Comunidad autónoma, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, el cual es su norma institucional básica.

2. La Generalidad es la institución en la que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña» (art. 1.º).

Respecto a las diversas entidades públicas territoriales en que va a organizarse el Estado: Municipios, Provincias y Comunidades autónomas (art. 137), hay dos cuestiones que nos gustaría previamente destacar: una, la falta de definición que el texto constitucional tiene tanto del Municipio, del que sólo se dice que se garantizará su autonomía, pero sin definir el alcance de la misma, y que gozará de personalidad jurídica (art. 140), como de la Comunidad autónoma, extensamente regulada, pero no definida, frente a una mayor definición de la Provincia, de la que se señala su doble carácter de entidad local y división territorial del Estado (art. 141), probablemente queriendo salir al paso de un posible desconocimiento de la estructura local provincial por parte de alguna Comunidad autónoma, contrastando vivamente esta regulación con la del anteproyecto que hablaba de «las Provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan...» (art. 105, 2).

A esta diferencia del texto constitucional en la conceptualización jurídica de las diversas estructuras territoriales hay que señalar la diferente extensión en la regulación de dichas entidades; de los Municipios y Provincias apenas si hay algo más que la afirmación genérica del reconocimiento de su autonomía, sin que quede luego para nada reseñada en su alcance, más que con la abstracta expresión de que se extenderá a «la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), que tendrá que ser llenada en cada caso; y aunque es lógica la diferencia de tratamiento que había que dar a la Comunidad autónoma, como estructura nueva de nuestro Estado, frente a Municipios y Provincias, de larga vigencia histórica, pensamos que deberían haberse fijado algunos criterios generales que garantizasen también para estas otras entidades el ejercicio efectivo de su autonomía y que se procediese

a una articulación genérica con la Comunidad autónoma de la que forman parte, pues no queda ni siquiera claro si es o no competencia de la Comunidad autónoma la regulación de sus entes locales, ni con qué alcance y facultades; hay aquí un problema de interpretación de competencias que no podemos tratar ahora por exceder del contenido de este trabajo, pero que puede ser fuente de conflictos en el futuro.

Las Comunidades autónomas podríamos, en suma, definir las como «entes públicos territoriales con autonomía política y administrativa reconocida constitucionalmente».

Por último, sólo nos queda por hacer una referencia, en este análisis general de las Comunidades autónomas que estamos realizando, a la prohibición de federación de Comunidades autónomas que se establece en el artículo 145.1. Hemos manifestado a lo largo de la exposición que precede que el esquema de organización del Estado que la Constitución dibuja podría ser definido como un Estado regional-federalizado o como un Estado regional que puede llegar a asemejarse a los Estados federales. Es sabido que los Estados federales y los Estados unitarios se diferenciaron históricamente por la forma en la que unos y otros se constituyeron, en los primeros el pacto entre naciones-Estado que constituyen un Estado superior que los engloba a todos, mientras que en los segundos no se da este pacto. Se considera también que el Estado federal es un Estado descentralizado y autónomo, mientras que el Estado unitario se identifica con el Estado centralista, desconocedor de la autonomía, y Francia, a la que tanto hemos imitado en este y otros aspectos de nuestra vida jurídica y política, era el prototipo de esta clase de Estados. Hoy, sin embargo, se admite por la doctrina de manera bastante generalizada la exigencia de Estados federales más centralistas y poco respetuosos de la autonomía de sus Estados miembros (Brasil, México...), que algunos Estados unitarios (Italia, por ejemplo); por eso, y aunque dada la peculiar composición de España, lo que mejor cuadraría a su correcta articulación sería la forma organizativa federal, creemos que lo importante no es tanto la denominación del Estado cuanto el contenido de la autonomía, la amplitud del autogobierno que dicho Estado, a través de su norma fundamental, sea capaz de garantizar.

Lo que sí es evidente es el recelo de ciertos sectores de nuestro país a admitir la posibilidad de que nuestro Estado alcance una organización federal, recelo que, por otra parte, no es nuevo de la actual Constitución, sino que también recogía la de 1931, en cuyo artículo 13 se establecía la expresa prohibición de que las regiones autónomas se federasen entre sí.

Hay una generalizada creencia, desde nuestro punto de vista no justificada, de que el Estado federal puede poner en peligro la unidad de España y se trata de impedir esta forma de organización.

La prohibición de federación entre Comunidades autónomas está, como hemos dicho, recogida en la actual Constitución, sin que apareciera, sin embargo, en el anteproyecto constitucional (artículo 130) y queda en parte contradicha con lo dispuesto en el párrafo segundo del mismo artículo 145, en el que se admite la posibilidad de convenios entre Comunidades autónomas siempre que así esté previsto en los respectivos Estatutos, convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Pero además se admite otros acuerdos de cooperación entre las Comunidades autónomas previa aprobación de las Cortes generales. En definitiva, lo que se prohíbe es la federación con carácter estable o permanente entre Comunidades autónomas, pero no la posible existencia de una especie de mancomunidad de Comunidades autonómicas, cumpliendo los requisitos constitucionalmente señalados.

Una vez más esta Constitución pone de relieve las contradicciones, los conflictos de intereses contrapuestos, en que su redacción se ha debatido, que ha producido estos resultados: negar una cosa en un párrafo y medio admitirla después en el siguiente. Las dificultades de interpretación jurídica que el texto constitucional tiene, y que vamos a ver de una forma mucho más evidente en el apartado siguiente, son consecuencia de las tensiones políticas de nuestro texto fundamental.

En definitiva, esta imposibilidad de federación de Comunidades autónomas del texto constitucional no es obstáculo para que podamos hablar, como hemos dicho, de que el modelo de organización del Estado que se dibuja es el de un Estado regional federalizado o federalizable, porque en definitiva no es problema

de nombres, sino de contenidos. Y precisamente porque los contenidos pueden ser unos más reducidos (art. 148) y otros más amplios (art. 150), como a continuación veremos, es por lo que creemos que con el texto constitucional en la mano igual se puede alcanzar un Estado regional federalizado, que un Estado regional simplemente descentralizado, aunque tenga algunos islotes autónomos; todo dependerá de hasta donde se lleve luego en la práctica el autogobierno que la Constitución permite, pero no establece como obligatorio. La aplicación que en la práctica se le dé a los artículos que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas (arts. 148, 149 y 150) será la que nos permita valorar más exactamente la organización del Estado.

IV. Tipos de Comunidades autónomas

Señalábamos anteriormente cómo la redacción de este capítulo ha cambiado a lo largo del proceso de elaboración constitucional, y cómo en algunos aspectos se ha ido perfilando y mejorando la regulación; por ejemplo, se ha tomado en consideración la organización preautonómica (disposición adicional primera), que no era tenida para nada en cuenta en la redacción inicial. Sin embargo, en otros aspectos la regulación constitucional ha venido a complicar las cosas: nos referimos a la actual redacción de conjunto del régimen jurídico de las Comunidades autónomas, de las que se establecen, como ahora veremos, tres procedimientos distintos para acceder a la autonomía y dos posibles clases de Comunidades autónomas, excepciones al margen (art. 144).

Sabemos hoy que las razones de estas complicaciones en la ordenación autonómica son razones políticas de muy diversa índole; somos también conscientes de las dificultades políticas, jurídicas y económicas que lleva consigo organizar un Estado secularmente centralista sobre principios de autonomía radicalmente diferentes; sabemos también que esta tarea requiere tiempo, más aún si tenemos en cuenta la complejidad del Estado moderno que tiene que hacer frente a muchos problemas que hay que ir resolviendo: articulación de ese Estado con las nuevas estructuras que se crean, de éstas con los entes locales tradicionales que se mantienen, que cuentan con una importante tradición

y con un número no desdeñable de problemas que deberían ser resueltos para facilitar el desarrollo eficaz de las nuevas Comunidades autónomas; problemas de transferencia de competencias y de recursos económicos suficientes para hacerlas frente, si queremos que realmente la autonomía sea algo más que una palabra que «la Constitución garantiza», teniendo en cuenta que los niveles de desarrollo económico entre esas posibles Comunidades autónomas son muy diferentes, y que habría que ir saldando realmente esas desigualdades; problemas de funcionarios, de organización de la burocracia administrativa, de por sí ya muy pesada y respecto de la cual habría que plantearse como objetivo el conseguir que la implantación de una nueva escala administrativa y política no supusiera un incremento de la misma; habrá que reordenarla a nivel estatal y local para evitar esto y otros muchos problemas que no vamos ahora a señalar. El caso italiano puede servirnos una vez más de ejemplo; el modelo de organización regional previsto en la Constitución ha tardado casi veinte años en ser llevado a la práctica, y aunque han influido en el retraso razones políticas claras, no se pueden olvidar las dificultades reales que la implantación de la autonomía suponía. En definitiva, todos estos problemas han pesado en nuestros constituyentes y han buscado una regulación de la autonomía con ritmos diferentes, para evitar un colapso, o al menos la posibilidad, del aparato del Estado. Debemos decir que la intención puede ser loable, pero que desde un punto de vista de técnica jurídica la regulación constitucional de la autonomía no puede ser más complicada de lo que es. A los futuros estudiosos de la Constitución española de 1978 les costará, sin duda, trabajo comprender las razones de esta difícil regulación del título VIII, como posiblemente tampoco entenderán fácilmente los estudiosos del Derecho de cualquier país que no sea el nuestro, y que también nos cuesta trabajo comprender a nosotros.

En la Constitución se regulan dos tipos de Comunidades autónomas:

1. Las Comunidades autónomas de autonomía diferida o provisional (art. 148).
2. Las Comunidades autónomas de autonomía plena (art. 151 y disposición transitoria segunda).

A estas dos clases de Comunidades autónomas se podrá acceder por tres vías diferentes: la de los artículos 143, 151 y disposición transitoria segunda, pero hay que decir que, aunque se establecen diferentes formas de acceso a la autonomía, todas las Comunidades autónomas, cumpliendo diferentes requisitos, pueden alcanzar la autonomía plena directamente, con lo cual puede haber, al menos teóricamente, un solo tipo de Comunidad autónoma desde el principio. Ahora bien, de no ser así, será necesario el transcurso del tiempo (cinco años) y el deseo de la propia Comunidad autónoma para acceder a la autonomía plena o, por el contrario, quedarse en el nivel primero. Con esto queremos decir que la Constitución no regula estáticamente dos tipos de autonomía, al estilo de la Constitución italiana, que establece un régimen jurídico diferente para las regiones de Derecho común y otro para las regiones especiales, sino que *todas las Comunidades autónomas pueden tener la misma clase de autonomía*, podrán ser del mismo tipo; sólo se diferenciarán en la diferente forma de acceso a la misma. Ahora bien, hemos dicho podrán; luego también podrá darse el caso de que existan dos tipos de Comunidades; esto va a depender de la propia voluntad de la Comunidad autónoma de que se trate y de la voluntad de transferencia o delegación de competencias por parte del Estado.

Veamos el diferente régimen jurídico de una y otra clase de Comunidad autónoma:

1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE AUTONOMÍA DIFERIDA O PROVISIONAL

La *iniciativa* para acceder a este tipo de autonomía la tienen (art. 143,2):

a) Todas las Diputaciones provinciales que integren el territorio que se quiere constituir en Comunidad autónoma o el órgano interinsular correspondiente.

b) Las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

c) En el caso de territorios dotados de regímenes preautonómicos, la iniciativa de las Diputaciones puede ser sustituida

por la de sus órganos colegiados superiores (disposición transitoria primera).

Plazo: La Constitución señala un plazo de seis meses para cumplir todos estos requisitos «desde el primer acuerdo adoptado al respecto por algunas de las Corporaciones locales interesadas». En caso de no prosperar la iniciativa, sólo podrá reiterarse pasados cinco años (art. 143, 2 y 3).

La regulación de este artículo, en la interpretación tanto de la iniciativa como del cómputo del plazo, es de difícil realización. Por lo que hace a la iniciativa, no está claro si es necesario el acuerdo inicial de todas las diputaciones y de las dos terceras partes de los municipios o si basta con que la iniciativa le corresponda a una sola Diputación, al órgano preautonómico o a cualquier municipio, interpretación ésta que puede parecer lógica por cuanto el conjunto de los requisitos señalados son los que deben reunirse en el plazo de seis meses al que nos hemos referido desde el primer acuerdo que adopte *algunas* de las Corporaciones locales interesadas; esta palabra nos hace pensar que la iniciativa puede corresponderle aisladamente a cualquiera de las Corporaciones señaladas; esto, sin embargo, plantea un problema, al menos teórico, pues pudiera ocurrir que en un territorio que se quisiera constituir en Comunidad autónoma, un solo municipio adoptase la iniciativa sin que en el resto de las Corporaciones locales estuviesen maduras las condiciones para alcanzar todos los requisitos fijados en el plazo de seis meses, y entonces ese territorio, por culpa de una acción precipitada de una sola Corporación local, tuviera que esperar cinco años para volver a ejercitar la iniciativa autonómica.

Hubiese sido mucho más lógico otorgar la iniciativa a los órganos preautonómicos simplemente, puesto que la autonomía está ya prácticamente generalizada en todo el país, iniciativa que deberían ejercitar en un plazo de tiempo que la propia Constitución fijase; para el caso de un territorio que no tuviese régimen preautonómico se podría dejar la iniciativa a un quórum determinado de sus diputaciones, u órganos interinsulares, junto

con un determinado número de municipios, e igualmente en un plazo fijado constitucionalmente.

Por último, hay que señalar la posibilidad de que la iniciativa autonómica pueda ser sustituida por las Cortes generales, las cuales, mediante Ley Orgánica, podrán iniciar el procedimiento de acceso a la autonomía, por motivos de interés nacional [art. 144, c)]. Con esta disposición se trata de evitar que, por dificultades de entendimiento, rivalidad o cualquier otro problema, pueda quedar sin constituirse en Comunidad autónoma cualquier parcela del territorio español, pudiendo convertirse en una fuente de conflictos para la buena organización del Estado. El problema estará en interpretar ese concepto jurídico indeterminado del «interés nacional», pues sólo él puede ser el que legitime esta sustitución en la iniciativa, pero por ser un supuesto excepcional no entramos en su análisis.

Estatuto: «El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y *será elevado a las Cortes generales para su tramitación como Ley*» (art. 146). De momento, sólo queremos dejar constancia de este artículo, referido a la elaboración del Estatuto en las comunidades del primer nivel, artículo que comentaremos cuando veamos la forma de elaboración de los Estatutos de la Comunidades Autónomas del segundo nivel, pues es uno de los puntos más graves de discriminación entre una y otra clase de Comunidad autónoma.

Competencias: El tema de la regulación de las competencias y su distribución entre las Comunidades autónomas y el Estado es uno de los más complicados y menos conseguidos del texto. No nos corresponde analizar este tema, y sólo queremos decir que el artículo 148,1 enumera las materias que podrán ser asumidas por las Comunidades autónomas, que podríamos englobar casi por completo dentro de las competencias tradicionales de los entes locales, siendo tarea ulterior la de deslindar la esfera propia de la Comunidad autónoma de la del municipio y provincia sobre determinadas materias que pueden ser comunes. La atribución de competencias que este artículo realiza en las

Comunidades autónomas puede llevarnos a pensar que en ellas no se efectúa una verdadera autonomía, sino más bien una amplia descentralización administrativa. Este ámbito podrá ser ampliado por el transcurso de cinco años, dentro del marco del artículo 149, con lo cual ya la Comunidad autónoma deja de ser del primer nivel, el que hemos denominado de autonomía diferida o provisional, y pasa al segundo, al de autonomía plena. Pero, repetimos, se trata sólo de una posibilidad. Si la Comunidad autónoma de que se trate así lo desea, puede quedarse en el primer nivel sin tener que acceder al segundo. Esos cinco años a los que se refiere el artículo 149, párrafo 2, son un plazo mínimo para poder ampliar el contenido autonómico, esto es, que el paso de uno a otro nivel no puede operarse antes de los cinco años, pero sí después en cualquier momento.

Organización. El tema de organización de estas Comunidades autónomas, a diferencia de lo que va a ocurrir para las segundas y de la redacción original del anteproyecto (artículos 133 a 135, en los que se regulaba la asamblea legislativa regional, el Consejo de Gobierno y el presidente para todos los territorios autónomos), es silenciado totalmente en la redacción actual; tan sólo se señala que en el Estatuto de autonomía se deberá contener la: «c) Denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» (art. 147), y la referencia del artículo 148, 1, 1.º, de que podrán asumir como competencia «la organización de sus instituciones de autogobierno».

Esta es otra importante diferencia con las Comunidades autónomas del segundo nivel, por cuanto, como luego veremos, a ésta sí se les fija su organización (art. 152).

El silencio legal podría interpretarse en el sentido de que estas Comunidades autónomas no son más que una Administración regional descentralizada, careciendo de organización legislativa y judicial; no parece que sea así, por varias razones: la propia expresión «instituciones de autogobierno», a la que acabamos de referirnos; el párrafo tercero del artículo 149, que regula la prevalencia de las normas del Estado sobre la de las Comunidades autónomas, en caso de conflicto, en todo lo que no que esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, y no

hay por qué pensar que se esté refiriendo sólo a normas de una clase de Comunidad autónoma. Otro grave problema del texto constitucional es el de que, más que regular dos clases de Comunidades autónomas, lo que hace es señalar diferentes formas de acceso a la autonomía, que puede dar lugar a que haya en un momento determinado diferentes tipos, pero no hay una separación tajante entre la ordenación de una y otra clase de comunidad, apareciendo mezclados artículos que se refieren a una de ellas con otros que se refieren a las dos, a las Comunidades autónomas sin más distinción.

Nos parece grave que se deje al total arbitrio de cada Estatuto la organización autonómica; para evitar problemas y desigualdades jurídicas lo lógico hubiera sido que el texto constitucional señalara, como hacía el anteproyecto, unos principios mínimos de conformación de las asambleas legislativas; sin embargo, como nada se dice al respecto en una Comunidad autónoma la elección al Parlamento autonómico podrá ser directa, por sufragio universal, mientras que en otras podrá ser indirecta, a través de concejales o diputados provinciales; en cuanto al sistema electoral en unos Estatutos podrá seguirse el sistema proporcional mientras en otros se recogerá el mayoritario. No parece que se pueda aplicar como supletorio el esquema organizativo del artículo 152, referido a las Comunidades autónomas del segundo nivel, pues en él se dice que la organización institucional autonómica que regula es para los Estatutos aprobados conforme al procedimiento establecido en el artículo 151, diferente del que estamos ahora analizando.

Nada se dice tampoco en cuanto al sistema de elección del presidente, ni en cuanto a sus atribuciones; lo cual no favorece la autonomía sino que puede ser una fuente de conflictos y de desigualdad entre los habitantes de una y otra Comunidad, diferencias que vendrán determinadas en función de la correlación de fuerzas políticas propias de cada Comunidad. Estas desigualdades no las impide el artículo 138,2, que dice que «Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales», evidentemente el que un Estatuto opte por un sistema presidencialista y otro no, por ejemplo, no es un privilegio ni econó-

mico ni social, teóricamente al menos, pero sí puede ser una discriminación jurídica importante. La Constitución debería haber fijado los principios organizativos mínimos para todas las Comunidades autónomas y no sólo para unas, porque además no hay por qué pensar que las del primer nivel tienen que adecuar su organización a lo establecido para las del segundo nivel, por cuanto esto sólo ocurre en el caso de que se utilice el procedimiento de acceso a la autonomía del artículo 151 (tres cuartas partes de los municipios) o de la disposición transitoria segunda, si el acceso es el del párrafo segundo del artículo 148, transcurso de los cinco años, no se le aplican las normas organizativas del artículo 152. Estas Comunidades autónomas, las del primer nivel, se podían llamar más que de autonomía diferida o provisional, de autonomía ambigua jurídicamente.

Procedimiento de acceso a la autonomía plena: Ya hemos señalado los diferentes procedimientos para pasar de uno a otro nivel autonómico, sólo vamos a sintetizar, sin entrar tampoco en el análisis por no ser objeto de nuestro trabajo, los problemas que encierran estos procedimientos:

a) Por el transcurso de cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos (art. 149,2).

b) Cuando así lo acuerden además de las Diputaciones u órganos interinsulares, u órganos preautonómicos, las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y se ratifique dicha iniciativa mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una Ley orgánica (art. 151,1).

Ciertamente el procedimiento parece más bien una carrera de obstáculos.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE AUTONOMÍA PLENA

A este tipo de autonomía se accede por las dos vías que acabamos de señalar y por una tercera reservada para «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía».

Veamos cuál es el régimen jurídico de este tipo de Comunidades autónomas, centrándonos fundamentalmente en el análisis de las diferencias más importantes con respecto a las Comunidades autónomas del primer nivel.

Estatuto: Una importante diferencia es la relativa al procedimiento de elaboración del Estatuto que regula el artículo 151,2, en cuyo análisis tampoco vamos a entrar, pero del que sí nos interesa dejar constancia, pues mientras el Estatuto de las otras Comunidades autónomas es tramitado como proyecto de ley, interviniendo en su elaboración las Diputaciones provinciales, en esta otra clase sólo participan los diputados y senadores de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de la Comunidad autónoma; las Cortes intervienen a nivel de Comisión constitucional, si ésta, de acuerdo con una delegación de la asamblea proponente, aprueba el Estatuto, se somete el proyecto a referéndum de las provincias que integran la Comunidad autónoma, y posteriormente, siempre si hay acuerdo, a voto de ratificación de las Cortes generales. Sólo en el caso de que aquél no se alcance será tramitado como proyecto de Ley, pero también será sometido a referéndum provincial, cosa que nunca sucede en los Estatutos del primer nivel de Comunidades autónomas.

Organización: Es otra importante diferencia a la que hemos aludido ya anteriormente; la organización de estas Comunidades autónomas se basa en una Asamblea legislativa, un Consejo de gobierno, un presidente y un Tribunal superior de justicia, instituciones de autogobierno respecto de las cuales se señalan los principios básicos de formación, lo cual no ocurre en el otro tipo de Comunidad autónoma, diferencia que ya hemos dicho que nos parece grave.

Competencias: Estas Comunidades autónomas además de acceder a las competencias del artículo 148, propias también de las Comunidades autónomas del primer nivel, podrán ampliar su ámbito de competencias dentro del marco del artículo 149 referente a las competencias estatales, según los criterios que señala el artículo 150. La regulación del reparto competencial, al no haberse seguido el clásico sistema de tripartición de la Constitución de 1931, provoca contradicciones tales como que el artículo 149

comienza diciendo que el Estado tiene «competencia exclusiva» sobre una larga lista de materias, que si luego se leen se ve que no todas son precisamente de este carácter, admitiéndose además en el artículo 150 la posibilidad de que en estas materias de competencia estatal las Comunidades autónomas legislen, en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal, o se les transfieran o deleguen determinadas materias, mediante ley orgánica.

No es objeto de nuestro trabajo el analizar la compleja problemática que plantean estos artículos (149 y 150), sólo queremos decir que a partir del posible acceso a estas funciones el ámbito de la autonomía de este segundo tipo de Comunidades autónomas es ciertamente mucho mayor que en el primer caso.

V. Mapa territorial

Dos son los métodos que suelen utilizar las Constituciones que siguen este sistema de organizar el Estado a la hora de delimitar el mapa territorial del mismo: el de enumerar en el propio texto constitucional las demarcaciones territoriales que lo constituyen o el de arbitrar el procedimiento para constituirse en esas demarcaciones, llámense regiones, Estados regionales o Comunidades autónomas.

Las dos Constituciones que en España han abordado el tema con anterioridad siguieron cada una un método diferente.

La Constitución federal de 1873 enumera los 17 Estados regionales que componían la nación española (art. 1.º); de esos 17 Estados regionales, 13 eran peninsulares (Andalucía Alta, Andalucía Baja, Asturias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra, Valencia y regiones Vascongadas), demarcaciones que no difieren mucho de las que probablemente se constituyan como Comunidades autónomas tras el actual proceso constituyente; dos insulares: Baleares y Canarias, y dos americanas: Cuba y Puerto Rico.

Por su parte, la Constitución de 1931 siguió el método contrario: no enumeraba cuáles eran las regiones autónomas, sino que señalaba el procedimiento y los requisitos necesarios para poder

constituirse como tal: «si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en regiones autónomas para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12» (art. 11).

Los diversos proyectos de reforma local que se han sucedido en nuestro país, y que han regulado la demarcación supraprovincial han optado por uno u otro sistema, aunque en la mayor parte de ellos se procede a la enumeración, a fijar el mapa territorial, lo cual fue en muchas ocasiones fuente de conflictos.

La Constitución italiana de 1947, que tan de cerca siguió en la regulación de la autonomía a la Constitución española de 1931, optó por el criterio contrario al de ésta; enumeró cuáles eran las regiones de Estatuto ordinario y cuáles eran las de Estatuto especial (art. 116).

La Constitución española de 1978 se ha decidido también, como la de 1931, por el sistema de no hacer el mapa territorial en el propio texto constitucional, sino que sigue el criterio de fijar el procedimiento y los requisitos que deben darse para acceder a la autonomía. «Nuestra Constitución, como cualquier otra, podía haber optado por un sistema de situación de hecho, o lo que podríamos denominar mapa regional de nuestro país, pero ha optado, quizás de una forma mejor, más correcta jurídicamente, por regular la situación de derecho de los entes integrantes de la Comunidad autónoma» (Sotillo Martí).

El artículo 143, en su apartado primero, recoge el ámbito territorial de las Comunidades autónomas, que quedará integrado por tres tipos de demarcaciones diferentes:

- Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes (de acuerdo con la definición contenida en la Constitución republicana de 1931).
- Los territorios insulares.
- Las provincias con entidad regional histórica (esta expresión no aparecía recogida en el anteproyecto constitucional).

Los tres supuestos a los que el artículo 143 hace referencia son: el primero el clásico de la unidad de varias provincias limítrofes

comunes, que será el que, lógicamente, dé lugar a la formación del mayor número de Comunidades autónomas. El segundo se refiere a los territorios insulares que por su situación geográfica tienen unas especificidades propias que deben ser tenidas en cuenta. Y el tercero es el más problemático, es el que admite la posibilidad de Comunidades autónomas uniprovinciales. Al introducirse esta expresión de «provincias con entidad regional histórica», se está tratando de evitar una posible proliferación de Comunidades autónomas uniprovinciales, un posible cantonalismo provincialista, que hubiera desvirtuado todo el sentido del texto constitucional. La inclusión de este apartado relativo a las provincias con entidad regional fue objeto de una importante polémica en los debates constitucionales, por cuanto se señalaban las dificultades que tenía la concreción de esa expresión, por cuanto habría que fijar los criterios históricos a manejar y quién los señalaba a la hora de decidir si una provincia tenía o no esa entidad regional histórica que la permitiría convertirse en Comunidad autónoma; la historia no es lineal ni interpretable en un mismo sentido, sino que, por el contrario, es susceptible de diversas opiniones que van a depender del punto de vista del autor que las haga. Evidentemente el criterio de la entidad regional histórica es un criterio opinable y discutible, pero tratar de fijarlo es mejor que no dejar las puertas constitucionalmente abiertas a un posible cantonalismo provincial. Por otro lado, hay que recordar que la provincia no ha salido precisamente malparada de la Constitución y su presencia en todo el proceso autonómico es importante, a veces excesivamente importante: en el Senado se introdujo la necesidad de que el referéndum de aprobación del Estatuto de las Comunidades autónomas del segundo nivel sea en cada provincia y no por «la mayoría de los votos válidamente emitidos», que era la regulación dada en el Congreso. «Con esta redacción cubrimos todos los supuestos posibles y que ninguna parte del territorio español, o que pueda serlo, pueda estar fuera de este acceso a la autonomía (por ejemplo, Ceuta y Melilla)» (Meilán).

Por otra parte, el artículo 144 autoriza a las Cortes generales a que mediante Ley orgánica y por motivos de interés nacional:

a) Autoricen la constitución de Comunidades autónomas de ámbito territorial infraprovincial.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Se está claramente pensando, en este último supuesto, en un posible futuro español de Gibraltar.

Por último hay que decir que la puesta en marcha de los diferentes regímenes preautonómicos, generalizados ya en la mayor parte del país, ha servido, al menos, para ir haciendo el mapa territorial de España, de tal manera que cuando se ponga en marcha la Constitución la mayor parte de las Comunidades autónomas estarán ya dibujadas.

El mapa territorial español, teniendo en cuenta las autonomías, quedará integrado más o menos con las siguientes Comunidades autónomas: Cataluña, Euskadi, Andalucía, Aragón, País Valenciano, Canarias, Islas Baleares, Extremadura, Asturias, Murcia, Castilla-León y Castilla-La Mancha, y como núcleos conflictivos todavía permanecen:

— *Santander-Cantabria, León y La Rioja-Logroño*, en donde las opiniones parecen fluctuar entre los que desean su integración en la que posiblemente se denominará Comunidad autónoma de Castilla-León o los que quieren constituir una Comunidad autónoma independiente, uniprovincial, cada una de ellas.

— *Navarra*. «En el caso de Navarra, dice la disposición transitoria cuarta, que a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco, o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al órgano foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de sus miembros». Iniciativa que habrá de ser sometida a referéndum del pueblo navarro y ser aprobada por la mayoría de los votos válidos emitidos, sin que pueda reproducirse la iniciativa, caso de no prosperar, mientras dure el mandato del mismo órgano foral.

— *Madrid*. Tampoco está clara la situación de Madrid y cuál

vaya a ser su incardinación, de gran importancia política y jurídica. Se trata de decidir entre la incorporación de Madrid a la Comunidad autónoma Castellano-Manchega, o de constituir una Comunidad autónoma independiente, un Madrid-región, parecido al caso de París, aunque con otro contenido.

— *Ceuta y Melilla*. Por lo que respecta a Ceuta y Melilla la disposición transitoria quinta admite la posibilidad de que se constituyan en Comunidad autónoma si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos y lo acuerdan las Cortes generales. Hay que recordar que fracasaron los intentos de integrar estos territorios dentro de la preautonomía andaluza, y aunque puede ser que se intente incluirlos otra vez en la futura Comunidad autónoma de Andalucía, nos parece que la solución más probable será la de que esta Comunidad autónoma realice convenios con estas otras posibles Comunidades (art. 145,2).

No quiere esto decir que los demás territorios preautonómicos tengan ya todos los problemas de integración territorial resueltos, pero con pocas variaciones, y salvo complicaciones injustificadas de última hora, más o menos éste será el mapa territorial de España que, por otro lado, como hemos dicho, si se compara con el de la Constitución de 1873, no contiene excesivas diferencias.

