

# El “estado de autonomías” español como modelo para la regionalización en el Perú

Aníbal Quiroga León (\*)

Profesor de Derecho Procesal Civil y Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la PUC.

## I. INTRODUCCION

Han sido de larga data en el Perú las fórmulas a adoptar sobre la necesidad de implementación de una descentralización regional, que conlleve por cierto la administrativa y política, aspecto que se ha reavivado con la estructuración del Estado que precisa la Constitución de 1979 en lo que al Capítulo XII, “De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales”, se refiere, ubicado sistemáticamente dentro del Título IV, “De la Estructura del Estado”. Este tema es de suma importancia pues la superación del centralismo heredado desde la Colonia ha de potenciar nuestra Nación para su ulterior desarrollo aportas del Siglo XXI.

Es evidente que el centralismo, como esquema de organización que concentra la iniciativa en el Gobierno Central unificando la acción del Estado a través de una burocracia jerarquizada cuya característica fundamental es la capacidad de decidir y el poder de obligar, como apunta Hauriou en su **Droit Politique**, fue una necesidad en la formación del Perú como Estado-Nación al inaugurarse la República siguiendo con el esquema administrativo que había impuesto la Colonia. Sin embargo, en el curso de nuestra vida independiente ya se han determinado los factores negativos del centralismo, que ha llegado a ser asfixiante en la actualidad, iniciándose movimientos de descentralización administrativa (como el de 1873), fiscal (como la de 1886), Congresos Regionales (de 1920) hasta los Concejos Departamentales (de 1933). Para nadie queda duda, desde luego, que los aspectos negativos del centralismo son serio obstáculo para la modernización de nuestro Estado.

Son pues varias las alternativas para definir tal situación. Desde la más radical del federalismo —que

pocos defensores ha tenido en el Perú como apunta Pareja Paz Soldán— hasta la más adecuada a un Estado unitario como es la regionalización, que se sustenta en los principios de desconcentración y descentralización administrativa.

El federalismo supone una importante alteración del modelo de Estado que nuestra Constitución ha diseñado y que, por ende, deviene incompatible con la misma e inviable en la realidad. Es el establecimiento de varios estados en una agrupación que forma otro estado por cesión de la soberanía de los que lo conforman. Esta unidad federal es la clave de su modelo de descentralización, la que nace con el propio estado federal, conservando los estados federados su individualidad y, entre otros derechos, el de la autodeterminación y la secesión.

La regionalización surge, por el contrario, de la misma conformación central del Estado unitario, en donde la desconcentración política y administrativa va a generar una descentralización sustentada en la delegación de competencias, pero con sometimiento al poder central, que solo las delega u otorga con restricciones mediante facultades competenciales en diversos aspectos.

Nuestra Constitución recoge este segundo modelo al definir en el Art. 79o. su carácter republicano de gobierno unitario y descentralizado, para incluir luego en el Capítulo XII del Título IV una estructura de corte regional. Así, los Arts. 259o. a 268o. definen un modelo de **unidades geo-económicas que se constituirán sobre áreas contiguas integralmente**, donde la descentralización deberá hacerse de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización

(\*) Artículo adaptado del Trabajo Monográfico elaborado en el Cursillo “El Estado de las Autonomías” del Ciclo Doctoral 83/84 a cargo del Prof. Manuel Jiménez de Parga de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

a aprobarse por ley. La Constitución de estas regiones se hará por iniciativa estatal o, alternativamente, de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo con el voto aprobatorio de los Concejos Provinciales cuando ello proceda.

Dentro de esto, hay un camino intermedio que es el adoptado con singularidad por la Constitución española de 1978 —sin duda antecedente obligado para nuestros constituyentes— que está resolviendo el grave problema centralista de España, el que desde luego, fue legado a sus Colonias. En efecto, el Art. 2o. de la Constitución de 1978 define al Estado en “... la **indisoluble unidad de la Nación (...), y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...**”. Este modelo es el que ha venido en denominarse el **Estado de las Autonomías**, perfectamente equidistante del federalismo y el regionalismo.

La importancia de este tema no es poca como lo han percibido juristas y políticos hispanos. Hay quienes han afirmado que en ello se juega literalmente la subsistencia del Estado, como es el caso del Profesor García de Enterría. El político López Rodo ha afirmado que aquello es una verdadera encrucijada y que de eso depende la continuidad del propio sistema democrático, incluyendo a la Corona. Pero quizá la definición más certera sea la de un constituyente citado por el Profesor Muñoz Machado, quien afirmó que la normatividad autonómica no es más que el punto de partida en la configuración del Estado español, donde el final será determinado por el libre ejercicio democrático del derecho a la autonomía de los distintos pueblos de España, sin imposiciones ni uniformismos, siguiéndose las huellas de la constitución republicana de 1931.

Ubicando el concepto de **autonomía** dentro de las fronteras mixtas de un Derecho Administrativo y del Político, podemos decir que ésta es la capacidad de adoptar o establecer normas jurídicas para sí mismo. De allí el concepto jurídico —como se verá con detalle más adelante— ha determinado que autonomía es la facultad de sancionar una normatividad propia —la autonómica— por delegación y sometida al ordenamiento jurídico de la Nación. De allí que el Profesor Entrena Cuesta ha definido a las Comunidades Autónomas como “entes territoriales sustantivos, dotados de poderes políticos y no meramente administrativos y sujetos a la soberanía central.

Es importante señalar que en la actualidad el modelo del Estado de las Autonomías funciona positivamente en España, pese a las severas críticas que muchas veces se ha hecho desde distintos ángulos académicos y políticos, de quienes se ven resentidos por la ausencia de determinación en el modelo constitucional y desearían uno más radical (como las

presiones vascas y catalanas), o los centralistas que ven detrás del mismo una puerta falsa abierta al federalismo, y por ende, a la secesión; por lo que desearían recortar su vigencia a nada más un esquema regional de corte radical, si se quiere.

Obviamente no ha sido nada fácil implementar el modelo autonomista y en el camino han tenido que salvarse escollos de capital importancia. Así el modelo adoptado en que se legisló la Constitución impedía cualquier determinación que, sobre este tema, no fuera a incidir sobre la unidad, la democracia y el derecho a la autonomía, aspecto al cual responde toda la Constitución hispana. Esto permitió que las definiciones constitucionales se pudieran “**paccionar**” entre el Gobierno Central y las principales fuerzas políticas, alargando la labor constituyente como han anotado prestigiosos constitucionalistas. Así lo demostraron los Pactos Autonómicos de 31 de Julio de 1981 celebrados entre la UCD en el Gobierno y el PSOE entonces principal partido de la oposición, que dieron un definitivo y concertado impulso al modelo, siempre sustentado en una irrenunciable vocación democrática. El constituyente Jiménez de Parga ha anotado con agudeza que quizás el modelo adoptado no ha sido todo lo perfecto que se hubiese querido, pero fue el mejor que se pudo haber adoptado en aquel entonces. No nos queda la menor duda respecto que el modelo adoptado fue el mejor de cuantos se pudo haber optado por cuanto era el único susceptible de viabilidad como la realidad lo está demostrando con largueza.

A estas alturas podemos señalar que el modelo adoptado en España sobre las autonomías ha sido antecedente obligado para el constituyente peruano, entre muchas cosas, por las similitudes en la redacción de los Arts. 259o. de la Constitución Peruana y 143.1 de la Constitución Española. La experiencia hispana —no ya normativa sino práctica— debería también servirnos de jalonamiento obligado para adoptar e implementar un modelo verdaderamente audaz de regionalización que cumpla, cuando menos, con sus objetivos mínimos y que, como la propia Constitución peruana lo señala, logre verdaderas unidades geo-económicas que venzan el agobiante centralismo y permitan, a partir de su desarrollo equilibrado, que la suma de dichos esfuerzos conformen las bases para nuestro desarrollo nacional.

Razones de todo orden —político, social, económico, seguridad nacional, cultural, etc.— nos deben llamar a ello, redistribuyendo la actividad socio-económica de nuestras regiones y graduando su desarrollo según sus potencialidades naturales, dotándolas de identidad propia (para lo que de paso han de desterrarse todo chauvinismo departamental y crear una conciencia regional), bajo un modelo regional que se sustente en el democrático **principio dispositivo**, don-

de —como en el caso del modelo español— el mapa regional se configure por iniciativa de las propias regiones interesadas manifestando su voluntad a través del voto de los ciudadanos que la integran. Si se lograra aquello, si el modelo de región funcionase en el Perú algún día, el desarrollo autosostenido de cada una y el equilibrio de todas proporcionaría un desarrollo regional que significaría, por suma de esfuerzos, un desarrollo nacional. Las positivas consecuencias de ello serían de toda índole, desde el afianzamiento de una conciencia nacional a partir de la regional, hasta las bases para la superación de la crisis económica. Y de paso otros logros como, por ejemplo, tener ganada el cincuenta por ciento de la lucha contra el terrorismo en zonas tan deprimidas como la de Ayacucho sin gastar un solo tiro.

A continuación, a manera de trabajo comparativo, vamos a desarrollar el aspecto normativo del Estado de las Autonomías en España, con el doble propósito de dar a conocer el mismo y que pueda servir como modelo para comprender y desarrollar el modelo regional que la Constitución Peruana recoge ahora que está en pleno debate nuestra futura Ley de Regionalidades. Al final de este trabajo se incluirá en un anexo toda la normatividad constitucional española en materia de autonomía que es citada.

## II. LOS ESTATUTOS

### 1. DEFINICION

Dentro de lo aportado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el sistema surgido en la Constitución de 1978 es de un **"Estado Compuesto"**. En él, el ámbito autonómico está configurado por la Constitución, por un lado, y los Estatutos de Autonomía, por el otro, siendo éstos los que desarrollan cada Comunidad Autónoma en particular.

Por ello, la relación entre las normas autonómicas derivadas del Estatuto y las estatales derivadas de la Constitución no es de subordinación; de modo que para explicarla no hay que recurrir al principio de **jerarquía** sino al de **competencia**, según el que el ámbito competencial autonómico excluye al del Estado en materia autonómica, lejos de lograr superioridad alguna sobre leyes, o aún reglamentos, autonómicos será radicalmente nula por violación constitucional y estatutaria, como lo prevee el Art. 149.3 de la Constitución.

Los Estatutos de Autonomía son los instrumentos claves para pasar de la posibilidad formal a la realidad autonómica concreta; son normas del Estado y normas autonómicas en sí mismas, las dos cosas con toda claridad; expresión automática que se inicia luego de formalizada válidamente la iniciativa. Son, en definitiva, las constituciones autonómicas de las Co-

munidades Autónomas y que derivan de la organización prevista en la Constitución.

### 2. NATURALEZA JURIDICA

Bastaría con que citáramos que, de conformidad con los Arts. 81.1, 146, 147.3 y 151 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía son Leyes Orgánicas de las Cortes Generales y que como lo define su Art. 147.1. son: **"La norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico"**.

Sin embargo, lo anterior no explica la peculiaridad jurídica de los Estatutos de Autonomía. Parecería que la Constitución no ha tomado posición definida sobre la naturaleza estatal y territorial de la norma estatutaria, sino que se habría mantenido en claroscuro: son las dos cosas a la vez —ley estatal y ley territorial— cuyo origen **"paccionado"** requiere de una iniciativa territorial válidamente expresada y de una aprobación estatal materializada en Ley Orgánica. Siendo producto de dos voluntades coincidentes en estadios subsidiarios.

En definitiva, es una norma única, y no dos, que se integra en el Ordenamiento Estatal y que tiene ámbito institucional en la Comunidad Autónoma. Como tal, interaccionará con el Ordenamiento Estatal y con los demás Ordenamientos Autonómicos. En conclusión, sus peculiaridades sirven para explicar porqué de ellas nace un ordenamiento secundario como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas.

### 3. EL ESTATUTO Y LA CONSTITUCION

El Estatuto es materialmente una norma derivada directamente de la Constitución que es la Ley de leyes, sustantiva y formalmente, y superior a cualesquiera otra fuente escrita. Por ende, el Estatuto se haya absolutamente subordinado a la Constitución. La relación entre ésta y aquél es propia de las normas inferiores con la ley superior con sometimiento jerárquico. Por ello, resulta evidente que ningún contenido estatutario puede contradecir al de la Constitución, ni tampoco puede interpretarse o derivarse del Estatuto una posición autonómica o poderes que no se avengan a las prescripciones del texto constitucional.

### 4. EL ESTATUTO Y EL ORDENAMIENTO ESTATAL

La posición exacta del Estatuto frente a las demás leyes del Estado es la de separación absoluta. No hay aquí, en principio, relación de jerarquía normativa sino el principio de competencia el que las separa

por especificidad en razón de la materia, lo que excluye al Ordenamiento Estatal de los asuntos de materia estatutario-autonómica.

## 5. EL ESTATUTO Y EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO

El Estatuto, una vez aprobado y constituido en la norma institucional básica para la Comunidad Autónoma, acota para los órganos rectores de la Comunidad un ámbito material que se traduce en un haz de poderes y competencias. Las normas jurídicas dictadas a partir de las previsiones estatutarias se ordenan de acuerdo a su jerarquía inferior al Estatutario, según les corresponda. Cualquier vulneración a ello determinarí su nulidad.

### III. FORMACION AUTONOMICA

#### 1. PRINCIPIO DISPOSITIVO

La Constitución, en su Art. 2o., consagra la conformación territorial del Estado en la existencia del: **"derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran..."**.

En mérito de ello, el Art. 143 regula, en principio, las condiciones y características del ejercicio del derecho a la autonomía y las vías para su materialización. Sin embargo, destaca el que se haya renunciado (a diferencia del modelo italiano de 1947) a designar directamente los diferentes territorios autónomos que han de integrar el Estado, es decir, a diseñar un mapa regional de España.

Lo cierto es que se optó por remitir la conformación del mapa regional a la iniciativa de los territorios interesados, quedando ésta limitada sólo por la condición de que las provincias que decidan acceder conjuntamente a la autonomía posean **"características históricas, culturales y económicas comunes"**; y, si la iniciativa se toma por una provincia en singular —que no tenga carácter insular— que tenga **"entidad regional histórica"**. Por otro lado, fuera de este esquema, el Art. 144 permite a las Cortes completar o sustituir la iniciativa autonómica de algunos territorios para posibilitar su transformación en Comunidades Autónomas.

Ahora bien, por disposición constitucional, no todas las iniciativas tienen el mismo alcance autonómico, ya que dentro de la generalidad del sistema la Constitución ha previsto una gradación en beneficio de algunos territorios, de modo que por regla general las comunidades no pueden asumir, luego del ejercicio de su derecho a la autonomía, el máximo de competencias que la Constitución establece (a diferencia de algunas que sí pueden hacerlo), sino que deben esperar cinco años para asumir una autonomía plena o

de primer grado. Esto, que fue motivo de serias críticas, se hizo así por la desigualdad propia de las regiones con vocación autonómica, ya que tratarlas por igual hubiese significado un grave error de apreciación y, llevado probablemente a, el fracaso. Muñoz Machado se adhiere a dichas críticas precisando una diversidad de resultados y concluyendo que, "lamentablemente la Constitución no contenía los resortes adecuados para evitar la diversidad resultante del principio dispositivo; al menos, no todos los necesarios".

#### 2. LA COMISION DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMIAS

Vista la dificultad —natural por cierto— en la implementación adecuada de la normatividad constitucional en cuanto al ejercicio del Derecho de Autonomía dentro del **Principio Dispositivo**, se constituye una **"Comisión de Expertos sobre Autonomías"**, que en Marzo de 1981 emite un informe directamente dirigido a criticar y corregir los problemas organizativos más graves que resultan de la utilización incondicionada del referido principio dispositivo.

Así, establece que en el influjo predominante que las iniciativas territoriales están teniendo en la Construcción del Estado de las Autonomías puede reconocerse buena parte de las dificultades que el proceso ha enfrentado. Las principales propuestas de la Comisión para corregir la aplicación incondicionada del principio dispositivo pueden resumirse en:

a) Concreción de un mapa autonómico español para superar la incertidumbre respecto del modelo de Estado al que se encaminaba España; es decir, la necesidad de corregir la doble faz del Estado de una severa centralización y una profunda descentralización.

b) Certeza y uniformidad en los plazos de implementación automática;

c) Pausalidad en las transferencias competenciales, manteniéndole el período transitorio de cinco años del Art. 148.2 de la Constitución. Esta fase transitoria estaba a punto de evaporarse por la excepción de la 2da. Disposición Transitoria en favor del País Vasco, Cataluña y Galicia, generándose un sentimiento de discriminación respecto de los demás territorios; y,

d) Inexistencia de una efectiva dirección en el proceso de querer pasar de un Estado fuertemente centralizado a otro basado en poderosas autonomías al influjo del principio dispositivo, a golpe de pacto y negociación en los que está ausente una visión de conjunto y la previsión exacta de las metas, todo lo que hace aventurado esperar éxito.

e) A renglón seguido, la propia Comisión elaboró alternativas de solución canalizadas como recomendaciones, entre las que se destacan:



#### 4. EL ACCESO A LA AUTONOMIA

Es característica de la normatividad sobre la regulación del acceso a la autonomía la variedad de las fórmulas constitucionales. La regulación de los procedimientos para acceder a la formación de las Comunidades Autónomas es notoriamente plural, reflejo —una vez más— del peculiar diseño del constituyente, reacio a dejar establecido a priori un modelo concreto y proclive tan solo a esbozar los contornos del sistema autonómico con ulteriores complementaciones aportadas por las propias protagonistas, las Comunidades Autónomas.

La apertura a ulteriores correcciones prolongaba, en cierta medida, el período constituyendo en el punto crucial de las opciones políticas a seguirse y del necesario consenso para su resolución. Así lo probaron, en la primera fase de proceso autonómico, los Pactos del 31 de Julio de 1981.

Es destacable que las diferencias no estén pensadas como permanentes, ya que es uno solo el modelo de Comunidad Autónoma al alcance de los territorios interesados. Las diferencias son, pues, transitorias dadas las evidentes diferencias de los territorios a que estaban dirigidos. Lo que la Constitución diversificó, por vía procedimental, fueron los ritmos de acceso al modelo único, abiertos a unos desde el inicio (Art. 151 y 2a. Disposición Transitoria) y mediatizados en el tiempo para otros (Art. 148.2).

Sin embargo, debe advertirse que —algo que se presenta como una constante— la diversidad de vías procedimentales no es sinónimo de indeterminación. Los procedimientos de acceso están constitucionalmente tasados y, por lo tanto, no son susceptibles de ampliación o modificación por vía interpretativa o por medio de una norma distinta a la Constitución. Al constituir un *numerus clausus* sería una reforma constitucional encubierta cualquier alteración objetiva que así se pretendiera hacer de los mismos, y por ende, un proceder manifiestamente inconstitucional.

#### 5. INICIATIVA AUTONOMICA

##### a) Presupuestos

El Art. 143 ab initio de la Constitución establece algunos condicionamientos para aceptarse como válidos los actos de iniciativa autonómica, cualesquiera sea el procedimiento a instrumentalizarse luego para su materialidad. Así, sólo están habilitados ordinariamente para formular actos de iniciativa:

- (1) Los territorios de ámbito provincial;
- (2) En el supuesto de que sean varias provincias las que conllevan la iniciativa será necesario que po-

sean **“características históricas, culturales y económicas comunes”**<sup>1</sup> y que sean, además, limítrofes; requisito dispensado —por obvias razones— expresamente en los territorios insulares; y,

(3) En el supuesto excepcional de que sea una sola provincia la que lleve la iniciativa, deberá tener **“entidad regional histórica”**.

De lo anterior fluye con nitidez que los requisitos anotados son condiciones para la validez de los actos de iniciativa. Muñoz Machado expone que **“Si no se dan todos y cada uno de ellos el procedimiento es viciado a radice”**.

El diseño del mapa regional español agrupando territorios de **“características históricas, culturales y económicas comunes”** permitía, en verdad, trazados muy diversos y difícilmente repetibles. España, como comunidad cultural, es una realidad ancestral y la conexión histórica entre sus diferentes territorios puede lograrse de muchas maneras, mucho más cuando el criterio histórico *per se* no ha sido destacado en la Constitución sobre los culturales o económicos que han podido cobrar diferente relieve en tiempo más recientes apartándose del primero. Por ello es que, afortunadamente, ha podido darse la circunstancia de que no siempre ha sido la vinculación histórica, el factor dominante en la formación de una Comunidad Autónoma, como es el caso de Castilla—León y Castilla—La Mancha, recreadas admitiendo la separación de territorios históricamente vinculados entre sí. Más rígido es el requisito único impuesto a las iniciativas uniprovinciales, es decir, a las provincias que en solitario aspiren a ser autonomía las que deberán poseer **“entidad regional histórica”**. Esta es una expresión que parece hacer referencia a la existencia de una experiencia previa de autogobierno. Sin embargo, tal interpretación podría convertir a las iniciativas uniprovinciales de excepción en regla, que como apunta uno de los miembros de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, ello **“puede aplicarse a todas las provincias españolas, la que menos con cincuenta años de autogobierno tras de sí”**.

##### b) Titularidad

El Art. 143.2 de la Constitución establece que **“la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones o al Organo Interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los Municipios cuya población, represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla”**. En principio, la iniciativa para la formación de una Comunidad Autónoma es una decisión de la que aparece excluido el Poder Central, al menos formalmente. Esta circunstancia es importante porque el texto constitucional resulta que la delimitación del territorio que va a constituirse en Comunidad Autónoma

1. Esta fórmula de **“características históricas, culturales y económicas comunes”** fue inicialmente adoptada por la Constitución Republicana de 1931, al establecer —con mucho menos determinación que la vigente— una vía para la iniciativa autonómica.

también ha de ser una decisión de los Poderes Locales. Por eso, puede que, dado su carácter dispositivo, la Constitución consagra en la iniciativa, la autonomía de la iniciativa autonómica.

La remisión a la iniciativa local para la puesta en marcha del proceso autonómico, pone de relieve la voluntad del constituyente de estar a los requerimientos locales y no tratar de imponer verticalmente un régimen, cualquiera fuera el mismo, allí donde no fuera bien recibido. De igual modo, refleja una flexibilidad buscada como opción al establecimiento de un mapa regional más o menos rígido, buscando por el contrario un consenso originario de los propios territorios interesados, para formar con sus vecinos, de consumo, una comunidad autónoma que sólo podrá ser viabilizada democráticamente. En el sistema adoptado, se ha desechado el Estatuto otorgado como alternativa al Estatuto autogestado, no obstante lo cual no hay que olvidar las previsiones excepcionales del Art. 144 que no son sino la confirmación de la regla general.

### c) Régimen Ordinario

Los acuerdos municipales y provinciales adoptados en virtud del Art. 143.2 son actos administrativos y, como tales, susceptibles de impugnación, aunque evidentemente hay problemas de determinación de legitimación que ya han sido abordados positivamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Interesa aquí destacar sólo algunas peculiaridades que estos actos presentan:

- (1) Las consecuencias de los vicios en los acuerdos de las Corporaciones Locales en la formación de la voluntad mayoritaria;
- (2) La cuestión del plazo para la adopción de los acuerdos; y,
- (3) La posibilidad de que los acuerdos municipales y provinciales sean libremente revocados y las consecuencias que ello pudiese tener en la formación de la voluntad colectiva.

La primera de las interrogantes no plantea cuestiones difíciles de absolver. El acto de iniciativa es, más que un **acto complejo**, como lo ha calificado Entrena Cuesta, un complejo de actos en el sentido de que se perfecciona por un conjunto de voluntades que se fijan y expresan separadamente. No hay, realmente, un acto final del procedimiento como tal que resuma en sí todo el valor de lo actuado, sino un cúmulo de acuerdos que, aunque producen efectos sólo en conjunto, mantienen su propia individualidad. Por ello, los vicios de un acuerdo en concreto no pueden afectar a los demás acuerdos válidamente constituidos ni provocar la nulidad del resultado final de los acuerdos. El problema es diferente, ya que la nulidad de uno o más actos daría como resultado el incumplimiento de uno de los requisitos indispensables para la validez de la iniciativa autonómica; la conclusión no sería la nulidad de la misma sino su ineficacia por insuficiencia.

La cuestión del plazo se suscita debido a que el inciso final del Art. 143.2 impone que los acuerdos de iniciativa, con los requisitos ya indicados, "deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado por alguna de las Corporaciones Locales interesadas". La justificación del plazo es evidente: evitar que el proceso autonómico se mantenga abierto de forma indefinida con los inconvenientes que ello supone. Sin embargo, el control del plazo se hace difícil en la práctica y, de hecho, no ha llegado a plantear problemas de rechazo de ninguna iniciativa.

El tercer problema puede ser pensado en dos vías de solución: primero, la posibilidad de revocar acuerdos para optar por una vía procedimental diferente para la iniciativa (revocación formal); y, segundo, la revocación para separarse totalmente del proceso de iniciativa autonómica (revocación material). En principio no hay inconveniente en admitir la revocación de los acuerdos locales de iniciativa, ya que al ser actos administrativos se le aplican el régimen de libre revocación, sobre todo en este caso en que el acto no es declarativo de derechos. Sin embargo, también es evidente que el proceso autonómico por su particularidad ha de rodearse de determinadas garantías para evitar, por ejemplo, que el proceso no va a ser continuamente abierto en los actos ya perfeccionados, imponiéndose la preclusividad de los actos para dicho efecto. En consecuencia, la revocación por un Ayuntamiento del acuerdo válidamente adoptado con relación a la iniciativa es posible sólo hasta el momento en que haya quedado cerrado el trámite mismo de la iniciativa, donde este cierre se produce de dos maneras: o por el simple transcurso del plazo de seis meses, o en virtud de la adopción del acto siguiente del procedimiento de iniciativa al acceso a la autonomía.

### d) Variaciones al Régimen Ordinario

El régimen de iniciativa autonómica tiene algunas excepciones respecto del modelo común. Algunas de ellas para establecer especialidades de Organos o Entes legitimados para la iniciativa, y otras para fijar requisitos procedimientos más severos o alternativos a los ordinarios.

**(1) 1a. Disposición Transitoria.**— Una primera excepción es la contenida en la 1a. Disposición Transitoria de la Constitución que efectúa una precisión sobre el régimen ordinario del Art. 143, al expresar que "en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del Art. 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los Organos Interinsulares correspondientes".

Dada la generalización de las pre-autonomías antes de la implementación del texto constitucional sobre la materia, de hecho la regla general ha sido la

prevista en la citada disposición transitoria, de manera que no ha sido excepcional que los Entes preautonómicos hayan sustituido la voluntad de las Diputaciones Provinciales. Desconocer ello hubiese significado duplicar innecesariamente el esfuerzo de iniciativa y, de paso, contradecir el propio espíritu autonomista. De esta manera ha podido flexibilizarse el sistema ordinario, de suyo más riguroso.

**(2) El Art. 151.**— El Art. 151 de la Constitución, pese a haber sido empleado sólo en el caso de Andalucía, es el que mayores problemas aplicativos ha planteado a nivel de iniciativa.

Sus especificidades más importantes son:

(2.1) Regula una forma más gravosa de iniciativa local para permitir, como consecuencia, la redacción de un Estatuto que reconozca al territorio de que se trate las máximas competencias que la Constitución permite, obviando el plazo de cinco años de competencias restringidas que en principio se establecen como regla general en el Art. 148.2; y

(2.2) La mayor dificultad en los requisitos de iniciativa consiste en la elevación del número de acuerdos municipales para que ésta prospere, la edición del requisito de la celebración de un referéndum en el que la mayoría de los electores de cada provincia deben ratificar la iniciativa así planteada, mayores trámites en la redacción de los Estatutos y, por último, la imposibilidad de que las iniciativas de las Diputaciones Provinciales sean susceptibles de sustitución por parte de los Organos Colegiados Superiores, si existiesen allí antes preautonómicos. En definitiva, la inaplicación de la 1a. Disposición Transitoria de la Constitución.

**(3) 2a. Disposición Transitoria.**— La 2a. Disposición Transitoria de la Constitución establece que los territorios que en el pasado "hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía, podrá, proceder inmediatamente en la forma que se prevee en el apartado 2 del Art. 148 cuando así lo acordasen, por mayoría absoluta, sus órganos pre-autonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el Art. 151.2, a convocatoria del órgano colegiado pre-autonómico".

Esta disposición viene a dar respuesta a un problema político concreto: la fuerte presión autonómica ejercida por el País Vasco y por Cataluña, y la necesidad de proveer a estos territorios de una adecuación autonómica por vía más expeditiva. El costoso camino ordinario de iniciativa establecido en el Art. 151.1 como ineludible tránsito para los demás territorios españoles se excepciona para el caso de estos territorios con plebiscito afirmativo, previo a la vigencia de la Constitución, de un proyecto de Estatu-

to autonómico. Se trataba de atender con justicia las exigencias del País Vasco y de Cataluña; sin embargo, la fórmula también alcanzó a Galicia por encontrarse en el mismo supuesto de hecho quedando así beneficiada gracias, entre otras cosas, al pudor del constituyente de poner nombre propio a la excepción constitucional, como bien lo destaca Muñoz Machado.

Se afirma que la fórmula de excepción aparece justa, por cuanto los principios que sustentan la necesidad histórica de la autonomía hubiesen visto seriamente resentidos sin esta previsión, que más que una reivindicación motivada o no de los territorios beneficiados, se sustenta en una realidad concreta. Remitir al País Vasco, a Cataluña, o inclusive a Galicia, a la fórmula ordinaria para el trámite de sus respectivas iniciativas hubiese significado, además de un inmenso costo inútil, contradecir los postulados democráticos que sostienen al Estado de las Autonomías.

**(4) 4a. Disposición Transitoria.**— La iniciativa autonómica de Navarra ha recibido en la Constitución una especial normatividad de la 4a. Disposición Transitoria, aunque no referida a su formación como Comunidad Autónoma sino a su posible integración en la del País Vasco. Tal posibilidad había sido objeto de especial consideración pre-autonómica como aparece del Real Decreto 1/1978 de 4 de enero, que aprobó el régimen pre-autonómico del País Vasco, considerándose la hipótesis de que Navarra, por sus características históricas, entre otros territorios, pudiese formar parte del Consejo General. Esta mención de posibilidad no significaba —como expresamente se decía— prejuicio de pertenencia de los referidos territorios.

En lo anterior se sustenta el que la 4a. Disposición Transitoria estableciera para Navarra un régimen especial de iniciativa, diferente al ordinario del Art. 143.2, para el caso de la integración de Navarra en el Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico que le sustituya. El titular de esta singular iniciativa era el Organismo Foral competente, que precisa de la mayoría y de un posterior referéndum para su validez, aprobatorio en la mayoría de los votos válidos emitidos. Si esta iniciativa no prosperase, sólo podría repetirse en distinto período de mandato del Organismo Foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo de cinco años que establece el Art. 143.

Resulta obvio que estas especialidades no rigen para el caso de que Navarra, acogido a lo dispuesto en el Art. 143.1 del texto constitucional, decidiese la iniciativa de constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial alegando "entidad regional histórica". Tampoco lo anterior ha sido obstáculo para ampliar la autonomía de Navarra por la vía del "Amejoramiento del Fuero" mediante una Ley Orgánica que se elabore mediante acuerdo entre el Gobierno y la Diputación Foral, lo que constituye una nueva excep-



ción consagrada en la 1a. Disposición Adicional cuando dispone "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

**(5) La Iniciativa de Ceuta y Melilla.**— Esta iniciativa autonómica tiene dos manifestaciones en la Constitución, entre las que se distingue contradicción. Por un lado, el Art. 144 b) —precepto pensado expresamente para dotar de un régimen especial a Ceuta y Melilla y, en su momento, a Gibraltar— permite a las Cortes Generales "autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no están integrados en la organización provincial". La expresión "acordar" denota una posible aplicación del precepto son la intervención del territorio interesado. Esta posibilidad motivó también la inclusión de la 5a. Disposición Transitoria, con la intención de evitar que dichas ciudades no fuesen oídas en su momento autonómico. En cierto sentido, se apunta una contradicción en los preceptos constitucionales, ya que la 5a. Disposición Transitoria inutiliza uno de los supuestos del Art. 144 b), ya que aquella establece que "Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, y si así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, en los términos previstos en el Art. 144.

Lo que la Disposición Transitoria excluye es que se proceda a otorgar a Ceuta y Melilla un Estatuto de Autonomía sin la iniciativa de sus propios Ayuntamientos. Sin embargo, tal contradicción no existe, ya que las vías que la Constitución prevé son alternativas, pues qué sucederá si por el procedimiento dispositivo la iniciativa autonómica fracasa por defecto formal o por ausencia del consenso necesario; dejar cinco años a territorios de características tan especiales sin organización automática (plazo para volver a tramitar la iniciativa fracasada) no sólo sería perjudicioso para éstos sino que podría resultar atentatorio a los intereses nacionales allí presentes.

**(6) La intervención de las Cortes Generales.**— En el Art. 144 de la Constitución se prevén tres supuestos de intervención directa de las Cortes Generales en la iniciativa autonómica, bien sea para complementar la formulada por los territorios interesados, bien para sustituirla.

(6.1) El acápite a) del Art. 144 exige la intervención de las Cortes Generales para que aútoricen "la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere una provincia y no reúna las condiciones del Art. 143.1 ("entidad regional histórica"). En este caso, la propia iniciativa, adoptada dentro del procedimiento ordinario debe ser refrendada mediante ley autoritativa, de necesario carácter orgánico, aprobada por las Cortes Generales.

Esta posibilidad sólo ha sido aplicada en el caso de Madrid donde era notoria la ausencia del requisito exigido pero evidente la necesidad autonómica. En los demás casos uniprovinciales no ha sido necesario puesto que las propias Cortes Generales no han cuestionado la "entidad regional histórica" de los territorios que se la atribuyeron;

(6.2) El apartado b) del Art. 144 prevé el caso de autorización por parte de las Cortes Generales, de constitución de Comunidades Autónomas que no tengan organización provincial. Inicialmente destinado este supuesto a Ceuta y Melilla, como ya hemos visto, se le superó por aplicación de la 5a. Disposición Transitoria. Según los tratadistas, ahora este supuesto sólo podría utilizarse —en su momento— para Gibraltar; y,

(6.3) El tercer inciso del Art. 144 permite a las Cortes la sustitución de la iniciativa autonómica de las Corporaciones Locales a que se refiere el Art. 143, es decir, que por razones de interés nacional las Cortes Generales impulsen directamente el proceso autonómico de un territorio, o bien complementen iniciativas tramitadas pero fracasadas y en donde no hubiesen motivos atendibles para detener la misma durante cinco años. Ello fue el caso de la iniciativa andaluza (al amparo del Art. 151) frustrada a raíz del revés en el referéndum en la Provincia de Almería.

**(7) Iniciativa Estatutaria.**— Para concluir, y aún cuando el tema de la formación estatutaria escapa al del presente trabajo, nos referimos a una previsión estatutaria de iniciativa.

Dado que el acto de iniciativa autonómica es requisito previo para el procedimiento de elaboración estatutaria, la voluntad válidamente expresada por los interesados a través de los titulares dará paso a la elaboración del proyecto de Estatuto que pueden tener, a su vez, relación con el extremo de la iniciativa.

En efecto, ambos aspectos se unen en la posibilidad que han dejado abierta algunos Estatutos de integrar, activa o pasivamente, otros territorios, o inclusive, otras Comunidades Autónomas.

Puesto en claro que la Constitución prohíbe en su Art. 145.1 la federación de Comunidades Autónomas, este aspecto de integración no se halla comprendido en esa prohibición ni ingresa al campo de la federación, ya que sólo se constriñe a una alteración territorial con modificación estatutaria en su caso; salvo en el caso de la facilidad otorgada al País Vasco integrado, donde no está prohibido, pero tampoco se menciona ello, sólo podría hacerse por el costoso mecanismo de la reforma estatutaria, a diferencia de la prohibición expresada en el Art. 22 de la Constitución de 1931.

Algunos Estatutos aprobados han completado la regulación de estas cuestiones para posibilitar la inte-

gración de nuevos territorios a su Comunidad Autónoma, mediante tres variantes:

(7.1) Que un territorio no constituido en Comunidad Autónoma se incorpore a una Comunidad ya establecida;

(7.2) Que una Comunidad Autónoma se integre en otra ya establecida; y,

(7.3) Que parte de un territorio de una comunidad se segregue e integre en otra distinta, como serían los casos de Navarra y el País Vasco, Andalucía y Gibraltar, Cantabria y La Rioja, etc.

Madrid, Febrero de 1984

#### IV. ANEXO

##### **Normatividad Constitucional española sobre Comunidades Autónomas.—**

#### **CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978**

##### **Título Preliminar**

(...)

Art. 2.— 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.

(...)

##### **Título VIII. De la Organización Territorial del Estado**

(...)

##### **Capítulo Tercero. De las Comunidades Autónomas**

Art. 143.-

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2o. de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por algunas de las Corporaciones locales interesadas.

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

Art. 144.— Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del Art. 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto

de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Art. 145.— 1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

(...)

Art. 146.— El proyecto de Estatuto será elaborado 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. 147.—

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su Ordenamiento Jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponde a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

(...)

Art. 151.— 1. No será preciso dejar de transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y dicha iniciativa sea ratificada mediante referendum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

(...)

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

##### **Primera**

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

(...)

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

##### **Primera**

En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

### Segunda

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el Art. 151.2, a convocatoria del órgano colegiado pre-autonómico.

(...)

### Cuarta

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el Art. 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. (...)

### Quinta

Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdos adoptados por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica en los términos previstos en el Art. 144.

## V. BIBLIOGRAFIA

Acosta España, R y otros: "La España de las Autonomías. (Pasado, presente y futuro)", T. II, Ed. Espasa-Caipe, S.A. Madrid, 1981.

Constitución Española de 1978: Ed. Segura, Madrid 1980.

Entrena Cuesta, Rafael: "Curso de Derecho Administrativo", Vol. I/2, Organización Territorial. Ed. Tecnos, Madrid 1981.

Fernández Vega y otro: "Diccionario de la Constitución", Ed. Planeta, Barcelona 1983.

Gonzales Casanova, J.A.: "Qué son los Estatutos de Autonomía", B. de D. Político, Ed. La Saya Ciencia, Barcelona 1977.

García De Enterría, Edo. y otro: "Curso de Derecho Administrativo", T. I, Ed. Civitas, Madrid 1981.

Muñoz Machado, Santiago: "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", T. I, Ed. Civitas, Madrid 1982.

Pareja Paz Soldán, José: "Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979", T. II, Ed. Ital Perú S.A., Lima 1980.

# ALFOMBRAS



# ALTEX S.A.

**FABRICA DE ALFOMBRAS**

El mas amplio surtido de calidades y colores para su casa o su oficina

"33 Años de Experiencia"

Solicite Presupuesto  
o visite nuestra sala de ventas al público

LOS NEGOCIOS 433  
(SURQUILLO)

☎ 41-0766 41-0630