FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,
POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por don Angel Sánchez Belda, don Marcos Tejerina Suero, don Antonio Pérez Alonso Geta, don

26359 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 380/1983. Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de inconstitucionalidad número 380/1983, promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de 53 Senadores más, contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Don Luis Fernández Fernández-Madrid, como comisionado de los 53 Senadores mencionados nominalmente en el encabezamiento de la demanda, interpuso el 1 de junio de 1983 recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo («Boletín Oficial del Estado» n.º 52, de 2 de marzo), sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por considerar que dicha Ley infringe los artículos 2, 143.3 y 144. c), de la Constitución. El contenido del «petitum» de su demanda consiste en que este Tribunal declare «la inconstitucionalidad de la referida norma en su totalidad y consiguientemente la nulidad de pleno derecho de las disposiciones impugnadas». Basan los recurrentes su pretensión en los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos.

1. El Real Decreto-ley 2/1978, de 13 de junio, aprobó el régimen preautonómico para Castilla y León, incluyendo a la provincia de Segovia, si bien, como se indicaba en su artículo 2, sin que ello prejuzgara «la futura organización» de cada una de las provincias en él incluidas. Después de aprobada la Constitución, el Consejo General de Castilla y León, en uso de la disposición transitoria primera de la CE, inició el proceso autonómico con referencia a las provincias integradas en el ente preautonómico, pero los municipios de la provincia de Segovia se manifestaron oportunamente en contra de esta iniciativa autonómica, lo que fue corroborado por la Diputación Provincial en su sesión de 23 de abril de 1980, en la que acordó no ejercer de momento el derecho a la autonomía regulado en el artículo 143 de la CE. El proceso autonómico de Castilla-León concluyó con el correspondiente Estatuto de Autonomía en el que no se incluye a Segovia, aunque «este contencioso» se refiere su disposición transitoria octava.

2. En el mes de julio de 1981, en los llamados «Pactos autonómicos», «el PSOE y el Gobierno de UCD» acordaron la incorporación de Segovia al proceso autonómico castellano-leonés. Días después, exactamente el 31 de julio de 1981, la Diputación Provincial acordó ejercitar el derecho a la autonomía para que aquella provincia «acceda a su autogobierno como comunidad autónoma uniprovincial». Entre agosto y diciembre de 1981 se produjeron acuerdos de adhesión a la iniciativa autonómica de la Diputación, en 179 municipios, de los 204 que componen la provincia, lo que supone un porcentaje del 87,7 por 100 de los municipios segovianos y representa el 56,69 por 100 de su censo electoral, con todo lo cual se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 143.2 de la Constitución. Entre estos acuerdos de adhesión se computa el del Ayuntamiento de Cuéllar adoptado el 5 de octubre de 1981, acuerdo que, pese a lo dispuesto en el artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y pese a solicitudes

Marcelino Ridruejo Jiménez, don Octavio Arenzana Santamaría, don Juan Martínez Fernando, don Mariano Coli Aguado, don César Sainz Enrique, don Fernando García Pellejero y don Manuel Molera Aparicio.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 5 de noviembre de 1984.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmado y rubricado.

formuladas al respecto, tanto por la Diputación Provincial como por el Gobierno Civil de Segovia, no fue notificada por el citado Ayuntamiento a la Diputación hasta el 4 de diciembre de 1981. Ahora bien, un día antes, el 3 de diciembre de 1981, el Ayuntamiento de Cuéllar adoptó un segundo acuerdo revocatorio del anterior: este nuevo acuerdo, notificado a la Diputación el 31 de diciembre del mismo año, consistía en «dirigirse a las Cortes Generales para que puedan, previos los trámites correspondientes, llevar a cabo, según la Constitución, la integración de la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León». Contra este acuerdo se interpuso en su día recurso de reposición y, tras él, el contencioso administrativo ante la Audiencia Territorial de Madrid.

Pendiente aquel recurso, se concluyó el proceso autonómico de Castilla-León con la aprobación y publicación de su Estatuto. Asimismo se inicia y concluye la tramitación parlamentaria, la aprobación y la publicación de la Ley Orgánica 5 de 1983, ahora impugnada, que dispone la incorporación de la provincia de Segovia «al proceso autonómico de Castilla y León, actualmente en curso», al amparo del artículo 144. c), de la Constitución.

3. Nuestra Constitución, según dicen los recurrentes, no contiene una noción clara de autonomía, pese a lo cual sí parece evidente que ésta está concebida como un derecho y no como un deber, de donde se infiere —siempre según los demandantes— que su ejercicio es voluntario (principio dispositivo o de voluntariedad) y también que «no se puede obligar, jurídicamente hablando, a cualquier territorio a acceder a la condición de Comunidad Autónoma».

El ejercicio de la iniciativa autonómica es la principal manifestación del principio de voluntariedad. La autonomía es un derecho y la adquisición de la condición de Comunidad Autónoma no puede ser nunca mera concesión por parte del Estado. De ahí que la Constitución deje un amplio margen de libertad a municipios, provincias y entidades preautonómicas para que se manifiesten al efecto y configuren el mapa autonómico que no viene predeterminado por el título VIII de la Constitución. Es también cierto que al propio tiempo en el artículo 144 «se contempla... un sistema de correctivos a este principio de voluntariedad característico de la iniciativa autonómica».

4. Tras estas consideraciones generales, los demandantes analizan el caso concreto de Segovia. Al no cumplirse respecto a la provincia de Segovia los requisitos del 143.2 de la CE, de ese hecho se derivan dos consecuencias: por una parte, la disolución del ente preautonómico castellano-leonés, a tenor de la disposición transitoria séptima, b), de la CE; por otra parte, el fracaso de aquella iniciativa autonómica, a tenor del 143.3 de la CE, obliga a esperar a que transcurran cinco años, es decir, hasta el 26 de abril de 1985 «para reiterar el ejercicio de la iniciativa autonómica en dicha provincia», que «quedará así desgajada del proceso autonómico castellano-leonés».

Por otro lado, pendiente el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo revocatorio del Ayuntamiento de Cuéllar no puede decirse si ha prosperado o no el ejercicio de la iniciativa autonómica uniprovincial. Si el recurso prosperara, habría que entender cumplidos los requisitos del 143.2 de la CE, a reserva de la posible intervención de las Cortes Generales en aplicación del 144. a), de la CE. Si por el contrario, el recurso se desestimara, la iniciativa habría fracasado, siendo de aplicar la misma solución que en el supuesto anterior, es decir, la imposible reiteración de la misma antes de que transcurran cinco años.

Los recurrentes pasan finalmente a analizar lo que ellos mismos denominaron «sistema correctivo del artículo 144 c), de la Constitución», precepto que «convierte a las Cortes Generales con carácter excepcional, en titulares constitucionalmente legitimados para el ejercicio de la iniciativa autonómica». El artículo 144 c), plantea dos cuestiones: el significado de la expresión «sustituir» y el de la apreciación de «los motivos de interés nacional», pero como esta cláusula alude a una decisión política de las Cortes que sólo podrán producirse en el supuesto de que la interpretación del término «sustituir» habilite a las Cortes para tal apreciación, los recurrentes se ciñen exclusivamente al análisis del significado de la

expresión «sustituir». De sus dos sentidos posibles (poner la iniciativa de las Cortes en lugar de una iniciativa no ejercida; o, poner en lugar de una iniciativa ya ejercida otra de signo contrario) los recurrentes consideran admisible sólo el primero, y ello por los siguientes argumentos. 1.º) La autonomía «es un derecho que se concede a los pueblos de España», por lo que el artículo 144, c), tiene un carácter excepcional y debe ser interpretado restrictivamente, esto es, sólo para aquellos casos en que no haya habido voluntad de iniciativa; 2.º) El plazo de los cinco años del 143.3 de la CE impide que la provincia de Segovia pueda reiterar su iniciativa a incorporarse a Castilla-León hasta su transcurso, «y en consecuencia tampoco puede ser sustituida por las Cortes en el sentido de su integración en dicha comunidad» hasta que transcurra dicho plazo, pues de lo contrario «se estaría haciendo una interpretación fraudulenta de este artículo (el 143.3 de la CE) al utilizarse para evitar el contenido de otra norma». Por último, los recurrentes alegan que la facultad atribuida a las Cortes Generales por el 144, c), de la CE «puede encerrar graves peligros», aunque también puede producir efectos positivos «en el supuesto de que determinados territorios, por no ejercer la iniciativa autonómica, se quedasen descolgados en la configuración del Estado Autonómico, produciéndose con ello una serie de disfuncionalidades importantes». De todo ello deducen que la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, supone una violación de los artículos 2, 137, 143.3 y 144, c), de la Constitución.

Segundo.-La Sección 4.ª por providencia de 8 de junio de 1983 acordó tener por presentado el escrito del señor Fernández Fernández Madrid y requerirle para que en el plazo de diez días acreditara documentalmente que los Senadores mencionados en su escrito manifestasen su voluntad de entablar recurso de inconstitucionalidad en concreto contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo. Una vez acreditado este extremo, la Sección 4.ª, por providencia de 22 de junio de 1983, acordó admitir a trámite el recurso dar traslado de la demanda y de la documentación aneja al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que pudieran personarse y formular alegaciones, y, finalmente, acordó la Sección publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento. Cumplidos los anteriores acuerdos, se personó el Senado a 5 de julio de 1983, aunque no formuló alegaciones, y el Congreso de los Diputados, por escrito de su Presidente, de 12 de julio de 1983, comunicó que no haría uso de sus facultades de personación ni de formulación de alegaciones. Ese mismo día 12 de julio presentó las suyas, en nombre del Gobierno, el Abogado del Estado, cuyo escrito resumimos a continuación.

Según el Abogado del Estado la provincia de Segovia se ha visto afectada por tres distintas iniciativas autonómicas: la del Consejo General de Castilla y León al amparo de la disposición transitoria primera de la CE, la iniciativa autonómica uniprovincial a raíz del acuerdo de la Diputación de 31 de julio de 1981, y, finalmente, la de las Cortes Generales. La primera no prosperó debido a la falta de adhesión de parte de los Ayuntamientos de la provincia, pero es claro que se tramitó dentro de los cauces del artículo 143.2 de la CE, y por tanto, al haber fracasado, es necesario que entre en juego la prohibición del 143.3 de la CE, esto es, el plazo de cinco años. La regla del 143.3 debe impedir, «una vez no prosperada dicha vía», la reproducción del mismo trámite, esto es, de una nueva iniciativa autonómica provincial dentro de los cinco años siguientes. Por consiguiente resultan tachados de invalidez todos los trámites producidos en contravención del 143.3 de la CE, es decir, la iniciativa autonómica tomada por la Diputación del 31 de julio de 1981 y su tramitación posterior. Por el contrario, no cabe, a juicio del representante del Gobierno, referir el 143.3 de la CE al supuesto de iniciativa de las Cortes Generales que se contiene en el 144, c), de la CE. En primer lugar porque tanto el sentido literal de aquel precepto como su situación dentro del artículo que regula la iniciativa autonómica de las provincias evidencian que es a ésta y sólo a ella a la que se refiere. En segundo término porque desde un punto de vista lógico la única iniciativa que puede no prosperar es la del 143.2 de la CE, porque intervienen en ella, además del órgano que la adopta, otros cuya voluntad puede ser discordante con la de aquel y haber que fracase su impulso inicial, pero este supuesto no se da en el caso del 144, c), de la CE porque las Cortes podrán o no tomarla, pero una vez adoptada siempre se perfecciona, porque no hay intervenciones posteriores ni tramitación ulterior, ya que la iniciativa del 144, c), de la CE no suple tan sólo el impulso inicial del proceso del 143.2, sino sólo el proceso, todos los requisitos que integran el procedimiento del artículo 143.2. La norma del 143.3 es, pues, impeditiva para la provincia, pero no para las Cortes Generales.

Llevando sus alegaciones a otro terreno, el Abogado del Estado coincide con los demandantes en afirmar que la Constitución, además de recoger el llamado principio de voluntariedad, contiene «un sistema de correctivos» de tal principio. La acción del Estado en aras del «interés nacional» invocado por el 144, c), de la CE puede operar en tres hipótesis: a) falta de iniciativa autonómica, b)

iniciativa tomada, pero que no haya prosperado, y c) iniciativa perfeccionada con todos los requisitos del 143.2 de la CE. La más débil intervención del Estado sería la relativa a la segunda hipótesis, y ésta es la que se da en el caso de autos, pues lo cierto es que la voluntad provincial invocada por los recurrentes «no se ha acreditado» y en todo caso carece de toda consistencia jurídica.

Pero es que en el texto de la Constitución hay razones para estimar que las Cortes Generales no tienen tasada su competencia sólo en relación con la hipótesis b), sino también en el tercer supuesto. En efecto, interpretándolas no como alternativas entre sí, sino como eventualmente concurrentes, las facultades conferidas a las Cortes por los apartados a) y c) del artículo 144 de la CE permiten afirmar que la Ley Orgánica impugnada «lleva implícito el rechazo a la posibilidad de autorizar una comunidad autónoma provincial dado que su objetivo es precisamente la integración de dicha provincia en una comunidad más amplia».

En consecuencia, el Abogado del Estado propone la desestimación del recurso, dada la plena conformidad a la Constitución de la Ley impugnada.

Tercero.-A 10 de abril de 1984, el comisionado para este recurso presentó un escrito solicitando, al amparo de diversas normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que se le diera traslado del escrito o escritos de contestación u oposición a su demanda. La Sección 4.ª, a 11 mismo mes, dictó una providencia teniendo por recibidos los escritos del Senado y del Congreso así como el escrito de alegaciones del representante del Gobierno, por lo que, a la vista del escrito del comisionado antes citado, la Sección declaró concluso el presente procedimiento, quedando pendiente del señalamiento oportuno para deliberación y fallo por el Pleno para cuando por turno le correspondiera; asimismo dispuso la Sección en esta misma providencia la entrega a las partes de los respectivos escritos presentados.

Cuarto.-Por providencia del Pleno de fecha 30 de octubre pasado se señaló el 8 del presente mes de noviembre para la deliberación y votación de esta sentencia, fecha en la que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.-Tres son las cuestiones que conviene tratar por separado para poder resolver este recurso: dos de ellas constituyen sendos fundamentos del «petitum» de los recurrentes, la tercera, en conexión con uno de aquellos argumentos, ha sido suscitada por el representante del Gobierno. Se nos dice en primer lugar que la Ley Orgánica 5/1983 es inconstitucional porque las Cortes Generales han vulnerado el plazo de cinco años contenido en el artículo 143.3 de la CE. Se afirma, en segundo término, y como fundamento principal de la pretensión de inconstitucionalidad, que la Ley impugnada viola, respecto a la provincia de Segovia, los artículos 2 y 143.2 (en ocasiones se cita también el 137) de la CE, porque las Cortes han excedido el sentido rectamente entendido del artículo 144, c), de la Constitución. Finalmente, el Abogado del Estado, antes de plantearse el problema de si el plazo del 143.3 de la CE afecta o no a las Cortes, considera que toda la iniciativa autonómica de la provincia de Segovia, a partir del acuerdo de la Diputación del 31 de julio de 1981 debe ser tachada de invalidez, a propósito, precisamente, del mismo plazo del 143.3 de la Constitución. Veamos en primer lugar el problema del plazo.

El objeto de este recurso no es la iniciativa autonómica adoptada por la Diputación de Segovia el 31 de julio de 1981, ni tampoco su desarrollo, aunque sobre éste sea ineludible formular determinadas consideraciones, sino la Ley aprobada por las Cortes Generales. No existiendo, como no existe, una conexión necesaria entre este objeto y la cuestión suscitada por el Abogado del Estado, este Tribunal no tiene por qué pronunciarse respecto a si la provincia de Segovia no podía impulsarse un proceso hacia la autonomía uniprovincial hasta pasados cinco años contados a partir del fracaso de la iniciativa adoptada por el Consejo Preautonómico de Castilla y León (o, en su caso, desde el momento en que la provincia acordó separarse de tal iniciativa), en cuyo caso no habría habido una segunda iniciativa válidamente impulsada por el acuerdo del 31 de julio de 1981; o si, por el contrario, la iniciativa del ente preautonómico no afecta a la provincia de Segovia, aisladamente considerada, a los efectos del plazo en cuestión. La constitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada no depende de la solución de esa disyuntiva, puesto que, como veremos, la conformidad de tal Ley con la Constitución se da incluso en el segundo supuesto de la alternativa.

Es sin embargo necesario examinar el 143.3 en relación con las facultades que el 144 atribuye a las Cortes, es decir, si el plazo de cinco años del primer precepto afecta o no a las Cortes, y respecto a este problema, la solución ha de ser forzosamente negativa. En efecto, la iniciativa a la que se refiere el 143.3 como no reiterable hasta pasados cinco años de su primera formulación es la de los entes a los que se refieren los dos primeros apartados del mismo artículo, y ello es así, no sólo, como afirma el representante del Gobierno, por los criterios de interpretación literal y sistemática

que el mismo expone, sino porque sería un contrasentido supeditar «los motivos de interés nacional» que son la única razón de ser de la actuación de las Cortes en el artículo 144 de la CE, al transcurso de un largo plazo cuyo término inicial depende de la esfera de decisión de los diversos entes a que se refiere el 143.1 y 2 de la Constitución, lo que equivaldría a dejar en las manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional atribuida, en este caso, por el inciso primero del 144 de la CE, a las Cortes Generales que representan al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (artículos 66.1 y 1.2 de la Constitución). En consecuencia, la Ley Orgánica 5/1983 no es contraria al 143.3 de la CE, como pretenden los recurrentes.

Segundo.—Queda por determinar la relación de la Ley impugnada con los artículos 2, 137 y 144, c).

Es necesario no confundir el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a «las nacionalidades y regiones» que integran la Nación española (artículo 2) y que conectado con el 143.1 (al margen de otros supuestos que no hacen al caso) consiste en el derecho a «acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas», con el derecho de cada provincia a la autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», se entiende, en cuanto provincia (artículo 137 de la CE), ni tampoco con el derecho a la iniciativa autonómica. El segundo, que este Tribunal ha distinguido del primero, entre otras, en sus sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, no está aquí en juego aunque los recurrentes a veces lo invoquen, ni ha podido ser violado por la Ley impugnada. Del tercero es titular la provincia de Segovia en cuanto ella entienda que reúne los requisitos del 143.1 y 2 para convertirse en Comunidad Autónoma, y, ciertamente, sus órganos provinciales y locales han hecho uso de la iniciativa autonómica. Pero ello no significa, sin más, que directamente emanado de la Constitución, Segovia, o cualquier otra provincia, tenga un derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el 143.1 de la CE exige al respecto, esto es, si se trata de una provincia «con entidad regional histórica», y si, por otra parte, en su proceso hacia la autonomía se han cumplido las exigencias del 143.2 de la CE. Esta apreciación por las Cortes no ha podido producirse en este caso por la interrupción del proceso iniciado, pero es necesario hacer constar que las Cortes, en la fase del 146 de la CE hubieran podido pronunciarse sobre uno y otro extremo. Es más, incluso en el supuesto de que las Cortes Generales hubieran entendido que Segovia no es una provincia «con entidad regional histórica», habrían podido «autorizar» su constitución en comunidad uniprovincial por motivos de interés nacional con base en el artículo 144, a), de la Constitución. Del anterior análisis se infiere en conclusión que la provincia de Segovia, antes de la Ley Orgánica 5/1983, no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma directamente emanado del artículo 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales, por lo que no puede admitirse que haya sido vulnerado en este caso el artículo 2 de la Constitución por haber contrariado la Ley impugnada un derecho de Segovia a su autonomía uniprovincial, que en cuanto tal no viene directamente reconocido en la Constitución.

Queda, finalmente, por ver si la Ley 5/1983 es inconstitucional por haber hecho uso las Cortes Generales, más allá de lo permitido por el 144, c), de la Constitución, de una iniciativa contraria a la voluntad autonómica de la provincia de Segovia, para lo cual es imprescindible que formulemos algunas consideraciones generales acerca del derecho a la autonomía y sobre las vías constitucionales del proceso autonómico.

Tercero.—Es cierto, como señalan los recurrentes, que la Constitución no define qué es autonomía, pero ello no impide que el contenido y los límites de tal derecho puedan ser inferidos de los preceptos constitucionales por vía interpretativa. Este Tribunal, en cuanto intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), ha precisado diversos aspectos concernientes principalmente al derecho a la autonomía, al proceso autonómico y a la delimitación competencial a través de numerosas sentencias, algunas de las cuales conviene traer a colación a propósito del caso presente. Muy al comienzo de su andadura este Tribunal hizo ver que «ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución» (STC 4/1981, FJ 3). La raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad, pues el componente diferenciador, sin el cual «no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno,

ni notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías», tiene límites establecidos por el constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal [STC 76/1983, FJ, 2, a)] y otras en función de un interés nacional, que aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad. Siendo, como es, esto así en la relación potencialmente conflictiva entre tal o cual Comunidad y el Estado o la nación, con mayor motivo existirán límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener de configurarse como Comunidad Autónoma uniprovincial, puesto que las provincias «uti singuli» no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del artículo 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica, como ya dijimos al final del fundamento anterior. En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales del 143.2 de la CE, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional. La facultad del 144, c), de la CE es así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la CE, «una norma de cierre del sistema» [STC 76/1983, FJ 3, a)], esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico. La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional.

Bien entendido que tampoco esta facultad del 144, c), de la CE es ilimitada, pues en el juego de contrapesos propio de la regulación de la autonomía este mecanismo tiene también sus límites, ya que sólo cabe que las Cortes lo ejerzan respecto a las Corporaciones del 143.2 de la CE, esto es, no respecto a los territorios citados en las Disposiciones transitorias 2.^a, 4.^a y 5.^a, y sólo por motivos de interés nacional.

Cuarto.—Sentada ya la compatibilidad con la Constitución de la facultad contenida en el 144, c), de la CE, en los términos y dentro de los límites expuestos en el fundamento anterior, se muestra como irrelevante «a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional» (art. 3 de la LOTC) del caso que nos ocupa, una cuestión pendiente ante la jurisdicción contencioso-administrativa que, de no admitirse como constitucional aquella interpretación del 144, c), de la CE, hubiéramos tenido que resolver como cuestión prejudicial en el marco del artículo 3 de la Ley orgánica de este Tribunal. Nos referimos, como es obvio, al recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día contra el acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar de 3 de diciembre de 1981, revocatorio de otro de 5 de octubre del mismo año. La irrelevancia a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de la Ley Orgánica 5/1983 y del uso realizado por las Cortes del 144, c), de la CE se pone de manifiesto examinando alternativa y sucesivamente las dos hipotéticas soluciones posibles respecto a la validez del citado acuerdo revocatorio. Si fuera declarado ajustado a Derecho, quedaría invalidado el por él revocado, esto es, el de 5 de octubre por el que el Ayuntamiento de Cuéllar se adhirió a la iniciativa autonómica uniprovincial, iniciativa que, a falta ya del quórum municipal del 143.2 de la CE, habría que considerar frustrada, permitiéndose ante tal situación la actuación de las Cortes con base en la facultad del 144, c), interpretada en uno de los supuestos cuya constitucionalidad nadie discute, y dentro del cual la Ley Orgánica impugnada en modo alguno podría ser tachada de inconstitucional. Si, por el contrario, el acuerdo revocatorio fuera declarado inválido, quedaría firme el acuerdo de adhesión del 5 de octubre y la iniciativa autonómica uniprovincial de Segovia podría continuar su proceso y formalizarse como tal ante las Cortes Generales. Ante esta situación de hecho, sería ineludible plantearse si las Cortes podrían actuar en el sentido en que lo han hecho con la Ley Orgánica 5/1983 contra la voluntad autonómica de la provincia de Segovia, con base en el 144, c). Interpretado este precepto en el sentido expuesto en el fundamento tercero, es clara la respuesta positiva, de modo tal que aun en esta hipotética invalidación del acuerdo revocatorio del Ayuntamiento de Cuéllar, el problema constitucional atinente al fondo de este recurso de inconstitucionalidad habría sido el mismo y habría sido resuelto con base en una interpretación del 144, c), de la Constitución que este Tribunal estima conforme con la misma. Siendo, pues, indiferente a tal efecto la validez o invalidez del acuerdo municipal de Cuéllar, no constituye para nosotros una cuestión prejudicial en el sentido del artículo 3 de la LOTC y no tenemos por qué pronunciarnos sobre él. Por lo mismo, cualquiera que sea en su día la solución firme que la jurisdicción contencioso-administrativa dé al caso, ésta será irrelevante respecto al objeto del

presente recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 5 de 1983.

Ante la no formalización de la iniciativa autonómica uniprovincial de Segovia, las Cortes se encuentran a 1 de marzo de 1983 (es decir, diecinueve meses después del acuerdo de la Diputación Provincial de 31 de julio de 1981, que puso en marcha tal iniciativa) con que Segovia es la única provincia que, ante el grado de generalización del proceso autonómico alcanzado en aquella fecha no está incorporada a una Comunidad, por lo que quedaría como única provincia «de régimen común» (situación, por cierto, no prevista, aunque tampoco prohibida, en la Constitución, que no contiene ningún precepto semejante al artículo 22 de la de 1931). Ante esta situación las Cortes invocan «razones de interés nacional» para no prolongarla más y para resolverla en un determinado sentido, que es el de la incorporación de Segovia a Castilla-León, «región a la que está "la provincia de Segovia" conforme a los criterios del artículo 143.1 de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos». Por último, son también las Cortes Generales el órgano constitucional del Estado competente para invocar y apreciar la concurrencia en tal situación de «razones de interés nacional» justificativas de la decisión normativa que se contiene en la Ley 5/1983. Este Tribunal entiende que al actuar así, las Cortes no excedieron los límites del 144. c), de la Constitución, y que, por consiguiente, la Ley impugnada que formalmente

cumple los requisitos de la disposición octava de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y que entró en vigor el mismo día que el Estatuto de Castilla-León, no viola el artículo 144. c), de la CE, por lo que, como pide el Abogado del Estado, debe declararse plenamente conforme con la Constitución.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso interpuesto contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 8 de noviembre de 1984.—Firmado: Manuel García-Pelayo Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.

26360 Sala Segunda. Recurso de amparo número 769/1983. Sentencia número 101/1984, de 8 de noviembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 769/1983, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez, asistida por el Letrado don José María Ruiz Zorua, en nombre y representación de doña María Rosario Rentería Larrinaga, don Santiago Quintana Cantera, don Juan Ramón Azcue Manterola, don José Javier Uribarri Gutiérrez y don Félix Álvarez Ortega, contra Resolución de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo nombrando Juez especial para la quiebra de «Naviera Aznar, S. A.». Ha sido parte en el asunto como codemandado el Procurador don José Luis Ortiz-Cañavate en nombre y representación de don Juan Perona Perona, don Manuel Gómez Martín, don Emilio Alba Guerrero, don Antonio Martín Valiente, doña Sabina Álvarez Sáez, don Antonio Gregorio Álvarez Salmerón y doña María Josefá Alba Igea.

Ha sido parte el Ministerio Fiscal y ha sido ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Doña Rosario Rentería Larrinaga, don Santiago Quintana Cantera, don Juan Ramón Azcue Manterola, don José Javier Uribarri Gutiérrez y don Félix Álvarez Ortega, debidamente representados y dirigidos, interpusieron el 17 de noviembre de 1983 recurso de amparo contra la Resolución de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1983 nombrando un Juez especial para la tramitación de la quiebra de la entidad mercantil «Naviera Aznar, S. A.», así como contra la Resolución de la misma Sala de 14 de octubre de 1983, por la que acordó desestimar el recurso de reposición interpuesto por ellos mismos contra la primera resolución.

Del escrito de demanda y de la documentación inicial o posteriormente aportada, se infieren los siguientes hechos:

Los demandantes solicitaron, en interés de los trabajadores de la citada Sociedad, la quiebra necesaria de la misma, y el Juzgado competente el número 1 de los de Primera Instancia de Bilbao, declaró la quiebra necesaria de «Naviera Aznar, S. A.», por auto de 7 de enero de 1983 ratificado después al resolver el incidente de oposición interpuesto por la Sociedad quebrada por sentencia de 28 de mayo de 1983, que fue apelada por la Sociedad ante la Audiencia Territorial de Bilbao, situación en la que se encontraba al presentarse este recurso de amparo.

Así las cosas, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo acordó el nombramiento de Juez especial para dicha quiebra, nombra-

miento que recayó en el titular del Juzgado de Primera Instancia número 17 de los de Madrid, todo ello por acuerdo de 28 de julio de 1983. Aunque el acuerdo no les fue notificado, siempre según ellos, los recurrentes interpusieron contra él, una vez lo conocieron por vía particular, recurso de reposición fundado principalmente en que dicho acuerdo se había tomado a instancia de algunos acreedores interesados, y no a iniciativa de la Sala, como dispone el artículo 1.º del Decreto-ley de 17 de julio de 1947, y en que, al actuar así, la Sala había decidido violando el principio de contradicción y el de audiencia a los interesados, puesto que oyó a unos, pero no a los recurrentes; como tercer fundamento de su recurso alegaban la violación de su derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, contenido en el artículo 24.1 de la Constitución; finalmente entendían que el acuerdo violaba el artículo 620 de la LOPJ por no manifestar el fundamento de la decisión.

Por Resolución de 14 de octubre de 1983, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo acordó desestimar el anterior recurso rechazando uno por uno sus fundamentos. Razona la Sala que a «la mera circunstancia» de que unos acreedores solicitaran el nombramiento de Juez especial y otros se adhieran a tal solicitud «no puede dársele otro alcance que el de excitar el celo» de la misma Sala, que no actuó «a virtud de parte, sin facultades para ello y sin otro elemento de juicio que el de sus propias alegaciones», sino que recabó informes al respecto del Ministerio Fiscal y de las Audiencias Territoriales de Bilbao y Madrid, todos ellos, por cierto, favorables al nombramiento del Juez especial civil. Tampoco puede entenderse violado el principio de contradicción ni el de audiencia, porque ni los solicitantes del nombramiento ni quienes, después, se opusieron a él son técnicamente partes. Tampoco, según la Sala, violó su primera Resolución el artículo 24 de la Constitución, pues, dice la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de su lectura «se deduce sin género de duda alguna que cuando habla del derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley y lo demás consecuente, se está refiriendo clara y específicamente al Juez de orden penal y procedimiento de dicho orden», de donde deduce la Sala que «no puede hablarse de Juez predeterminado» en el Orden Civil ni se vulnera la Constitución con el nombramiento autorizado por el Decreto-ley de 17 de julio de 1947, «pues de otro modo su inconstitucionalidad hubiese sido tenida en cuenta por esta Sala de Gobierno». Por último, entiende que «las especiales circunstancias que concurren en la quiebra de «Naviera Aznar, S. A.», y lo contenido en los informes del Ministerio Fiscal y de las Audiencias de Bilbao y de Madrid fueron los fundamentos de su primer acuerdo del que «no cabe en consecuencia decir que es infundado».

En su demanda de amparo los recurrentes piden la declaración de nulidad de los dos citados acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo por violación del artículo 24.2 de la Constitución en su inciso «todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley», y, además, porque tal violación se ha cometido mediante resolución dictada a instancia de una parte, pero sin audiencia de la otra, y sin que en aquella resolución «se haya fundamentado minimamente la decisión adoptada».

Segundo.—La Sección Tercera, por providencia de 14 de diciembre, acordó la admisión del recurso, y que se dirigiera atenta comunicación al Tribunal Supremo para que remitiera las actuaciones (art. 51.1 de la LOTC). Dicha resolución debía notificarse a los Procuradores de don Juan Perona Perona y otros; del Banco de