

# Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Enrique Orduña Rebollo  
*Secretario General de la OICI*

**SUMARIO:** I. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, CON ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN: a) *Organización y proyectos de división territorial del siglo XIX.* b) *Los proyectos del siglo XX.*—II. LA PREAUTONOMÍA: a) *La fractura regional.* b) *Una tramitación estatutaria compleja.*—III. VIGENCIA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN: a) *La intervención del Tribunal Constitucional.* b) *La cuestión de las sedes de las instituciones políticas de autogobierno.* c) *La normativa autonómica en materia de organización territorial.*

## I. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, CON ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN

En Castilla y León, al contrario que en la mayoría de las Comunidades Autónomas, cuando se procedió a su delimitación surgieron serios problemas con la adscripción de las provincias que debían configurar su territorio. Pero a pesar de algunas opiniones carentes de autoridad, no se creó una Comunidad Autónoma huérfana de cualquier base histórica; jurídica o territorial, como se trató de hacer ver en algunas noticias de prensa, ni tampoco fue una creación artificial, por la que su configuración obedecía a un acto discrecional del Gobierno de turno, al que se podía reprochar el desconocimiento de una realidad. Por el contrario, la decisión inicial tomada en 1977 respondía a criterios respetuosos con la identidad histórica y suponía aglutinar en una entidad territorial nueve de las 17 ciudades con voto en Cortes de la Corona de Castilla

en el siglo XV<sup>1</sup>, en definitiva el motor inicial e impulsor de la Corona dual. También existe una homogeneidad geográfica y en cuanto al orden jurídico, en 1977-78, no se quebró ningún hecho diferencial, pues precisamente las leyes de Castilla fueron, como es sabido, utilizadas eficazmente por la Corona en el proceso de unificación del Derecho en el resto de los territorios peninsulares, producido, como dijo TOMÁS Y VALIENTE, «...no tanto por castellanismo emocional, sino porque tal sistema jurídico era el más cómodo para un monarca absoluto»<sup>2</sup>, sin olvidar que la decisión tomada asumida entonces también se identificaba con la opinión mayoritaria de los ciudadanos leoneses y castellanos, en los que se podía detectar una cierta tibieza, o un desentendimiento de la cuestión, pero nunca un propósito mayoritario de fragmentación y dispersión territorial<sup>3</sup>.

Frente a la minoría que trató de manipular la historia, haciendo una lectura sesgada y parcial a sus intereses, es innegable que en 1230 se produjo la unión de ambas coronas, cuando quizá León había agotado su periplo como reino independiente, mantenido con dificultad desde 1037 y, sólo por las discrepancias surgidas entre el poder real de ambos reinos, en las que primaba el interés personal sobre el público. Desde hace siete siglos León y Castilla han tenido una historia común y han desarrollado un papel político conjunto en la historia de España. Unidad sin fisuras desde 1230, con instituciones comunes, organización política, judicial y económica unitarias, como ya se ha expuesto en reiteradas ocasiones<sup>4</sup>.

Incluso desde la perspectiva geográfica existe una cierta homogeneidad, pese a la visión de algún autor que reitera la existencia de una orografía complicada y ariscada, atribuyendo la llanura a León y la montaña a Castilla<sup>5</sup>. Opinión que no resiste el análisis más elemental, pues cualquiera podrá comprobar la existencia de páramos y llanuras en Burgos, en Haro, en Logroño e incluso en Soria, como en Segovia y Ávila. Ciertamente que las cadenas montañosas festonean la actual Comunidad Autónoma, partida en dos por la cuenca del Duero y en el centro la sierra de la Demanda, pero es evidente que la llanura predomina sobre la montaña. Los geógrafos tienen mucho que decir al respecto, como sobre la climatología rigurosa, etc.

<sup>1</sup> J. VALDEON BARUQUE: *Aproximación histórica a Castilla y León*. Valladolid. Ámbito Ediciones. 1983, pág. 72. La relación de ciudades con voto en Cortes enclavadas actualmente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León era: Burgos, León, Ávila, Segovia, Zamora, Toro, Salamanca, Soria y Valladolid

<sup>2</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *Manual de Historia del Derecho Español*. 3.ª ed. Madrid. Tecnos. 1981.

<sup>3</sup> REGÍMENES. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias*. Prólogo de Manuel Clavero Arévalo. Madrid. Presidencia del Gobierno. 1978. 93 págs., 2.ª ed. diciembre de 1978. 402 págs. M. CLAVERO ARÉVALO: *La España de las Autonomías*. Madrid. 1978. *Ibidem*. *España desde el centralismo a las Autonomías*. Pról. de E. García de Enterría. Barcelona. Planeta. 1983. 222 págs.

<sup>4</sup> E. ORDUÑA REBOLLO: *El regionalismo en Castilla y León*. Valladolid. Ámbito Ediciones. 1986. 287 págs.

<sup>5</sup> A. CARRETERO JIMÉNEZ: *Las Nacionalidades españolas*. San Sebastián. Hyspamérica Ediciones S.A. 1977. pág. 444. La respuesta contundente a estos planteamientos territoriales se encuentran en la obra de J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *Castilla; entre la percepción del espacio y la tradición erudita*. Madrid. Espasa. 1985, págs. 19, 25 y 26.

Durante todo el Antiguo Régimen no existieron modificaciones en el *status* territorial descrito, pero con la llegada del Constitucionalismo se produjo una auténtica relegación institucional de la estructura histórica de los reinos, sustituida por una organización basada en dos instancias: Provincias y Municipios, que pese a ser figuras preexistentes, su régimen jurídico, funciones y organización respondían a un nuevo modelo, por lo que, en la práctica, sólo conservaron de la antigua concepción local poco más que el nombre y algunas funciones generales e irremplazables.

En este proceso influyeron dos cuestiones, por un lado, la liquidación del sistema señorial y, por otro, la presencia generalizada del Estado liberal en el territorio, conseguida por medio de la extensión de Ayuntamientos constitucionales y la articulación provincial a partir de las existentes desde el siglo XVI, previa normalización y reordenación de su territorio eliminando en la práctica los numerosos enclaves del Antiguo Régimen. Por eso en las sucesivas divisiones provinciales de 1813, 1823 y la definitiva de 1833 se consagró el principio centralista, aunque la memoria histórica de los Antiguos Reinos es una realidad, principalmente en la de Javier de Burgos, que como es sabido ha perdurado hasta nuestros días.

#### a) *Organización y proyectos de división territorial del siglo XIX*

Cuando en noviembre de 1833 el nuevo ministro de Fomento Javier de Burgos promulgó el Decreto de división territorial de España en Provincias, quedaba claro que la nueva organización territorial del Estado estaría compuesta exclusivamente por Municipios y Provincias, situación que perduró hasta 1978, con el paréntesis republicano de 1931-38, aunque en la descripción contenida en el artículo 21 recurre a la agrupación, exclusivamente nominal, de las provincias en una estructura superior, que para el caso de Castilla y León constituyó la ruptura de la unidad tradicional, por lo que:

*Castilla la Vieja se divide en ocho provincias, a saber: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander y*

*El reino de León en las de León, Zamora y Salamanca*

La división provincial de 1833, por las características señaladas tendentes a institucionalizar la provincia, comprendía todos los ramos de la administración, tanto la civil como la militar, incluso intentó reducir al marco provincial la eclesiástica, consiguiéndolo parcialmente a partir del Concordato de 1851. La nueva ordenación a que se refiere la reforma judicial entró en vigor el 26 de enero de 1834, determinando la existencia de una audiencia en cada provincia. Para las Audiencias Territoriales, en las que se integraban varias provinciales, se tuvo en cuenta, parcialmente, el esquema territorial de 1833, aunque se denominaron por el nombre de la capital de su sede:

*Burgos: Burgos, Álava, Guipúzcoa, Logroño, Santander, Soria y Vizcaya.*

*Valladolid: Valladolid, León, Palencia, Salamanca y Zamora*

Respecto a Segovia y Ávila estaban comprendidas en la Audiencia Territorial de Madrid. Este esquema no experimentó prácticamente modificaciones

hasta la adaptación del sistema judicial a la nueva organización del Estado de las Autonomías, y si en la mayoría de los casos la pervivencia de los límites confirmó el espacio regional, en otros se mantuvieron los dos distritos como en el caso de Burgos y Valladolid, aunque la sede del Tribunal de Justicia se encuentre en la primera ciudad. (Ley 14/1987 de 29 de diciembre) y las salas de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social en la segunda

La organización militar del territorio tiene sus orígenes en las trece Capitanías generales del Antiguo Régimen, con intentos de revisión en 1810, 1822 y 1834. El Decreto de la Regencia de 8 de septiembre de 1841, tomando como soporte territorial la división provincial de 1833, introdujo algunas reformas, como la creación de la Capitanía General de Burgos, lo que supuso la existencia de 14 regiones, la incorporación de Segovia a Madrid y la designación numeral de las regiones militares. La distribución territorial de Castilla y León fue:

*8.ª Región militar. Castilla la Vieja: Valladolid, Ávila, León, Oviedo, Palencia, Salamanca y Zamora*

*11.ª Región militar. Burgos: Burgos, Logroño, Santander y Soria.*

Lo que supone una identidad entre las divisiones militares y las civiles. La situación se mantuvo hasta 1918, incorporándose Navarra y las tres provincias vascas a Burgos, situación mantenida en la II República con la denominación de Divisiones Orgánicas. Recuperado el título de Capitanías generales después de la guerra civil, Soria se integró en la V Región (Zaragoza). Finalmente en 1984 se redujeron las Capitanías generales y se adaptó la organización militar del territorio a nuevas concepciones estratégicas condicionadas por la integración de España en la OTAN, desplazándose de Valladolid a La Coruña la sede de la VII Región militar.

Con el propósito de reforzar la figura del Jefe político y el establecimiento de una administración periférica regionalizada, D. Patricio de la Escosura elaboró el Decreto de 29 de septiembre de 1847 «organizando la gobernación civil del Reino», que dividía el territorio peninsular en 11 Gobernaciones Generales. Con la previsión de incorporar Segovia a Castilla la Nueva, el resto de las provincias de la actual Comunidad Autónoma se distribuían así:

*8.ª Castilla la Vieja, su capital Valladolid, comprende las provincias de Valladolid, León, Palencia, Salamanca, Zamora, Ávila y Oviedo*

*11.ª Burgos, su capital Burgos, comprende las provincias de Burgos, Santander, Logroño y Soria.*

Durante el sexenio revolucionario se produjo un intento federalizante plasmado en el proyecto de Constitución Federal de la República Española, presentado a las Cortes Constituyentes el 17 de julio de 1873 por la Comisión encargada de su redacción, que recogía en el artículo primero, la organización de la Nación Española formada por 17 Estados, entre los que figura Castilla la Vieja, sin más referencias a las provincias que la integraban, e incluso preveía podrían ser las mismas u otras distintas. Por tanto no hay mención a León, Santander o Logroño, aunque sí a Asturias y Aragón.

Con la Restauración, pese a la ignorancia constitucional del espacio regional, existieron algunos intentos regionalizadores que no pasaron de las buenas

intenciones. En enero de 1884 D. Segismundo Moret presentó a las Cortes un proyecto que fortalecía la figura del Gobernador Civil, reduciendo la titularidad de éstos a quince grandes gobiernos, correspondientes a las regiones geográficas y económicas de España. Incluyendo a León en Asturias, el resto de las previsiones eran:

*Castilla la Vieja: Burgos, Palencia, Santander y Soria*

*Valladolid: Ávila, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora*

En 1891, siendo ministro de la Gobernación Silvela, el subsecretario del Departamento elaboró un proyecto de «Ley de gobierno y administración local», de gran calidad técnica, aunque no llegó a adquirir estado parlamentario. Sus previsiones suponían la fragmentación territorial de las provincias, pues incluía a Segovia y Ávila en Castilla la Nueva, a Soria y Logroño en Aragón, a Santander en Asturias y a Salamanca en Extremadura, el resto era:

*Castilla la Vieja: Capitalidad Valladolid. Comprende: Burgos, León, Palencia, Salamanca y Zamora.*

## b) *Los proyectos del siglo XX*

Salvo los trabajos realizados sobre el tema por la Sociedad Geográfica, que no los hemos visto concretados en ningún proyecto o los propósitos regionalizadores en los primeros momentos de la Dictadura de Primo de Rivera, tampoco plasmados en ninguna previsión, no encontramos en las tres primeras décadas del siglo XX más que el proyecto formulado por D. José Ortega y Gasset en una serie de artículos publicados entre 1927 y 1928 en *El Sol*, bajo el título «La redención de las provincias», en los que proponía articular el territorio peninsular en diez grandes comarcas sin ninguna especificación provincial mencionando a *Castilla la Vieja*.

Durante los debates de la Constitución de 1931, y en el texto constitucional se obvió expresamente la nominación de las futuras regiones, aunque en términos parecidos a los planteados por Ortega, hemos de señalar la propuesta de organización regional contenida en la enmienda presentada por el diputado Orozco al artículo 11 que entre las 14 regiones propuestas mencionaba a *Castilla la Vieja y León*, aunque, como es sabido, fue desestimada<sup>6</sup>.

Después de la guerra civil desapareció cualquier duda sobre el carácter centralista y unitario del régimen, incluso la palabra región, salvo la acepción geográfica, estuvo proscrita de la terminología política y administrativa hasta la década de los sesenta y cuando se admitió lo sería tímidamente en algunas esferas concretas del sector público: el Instituto Nacional de Estadística, la Organización Sindical y la Comisaría del Plan de Desarrollo. Pese a ello, una búsqueda con cierto detalle, realizada en tres ocasiones (1971, 1986 y 1999),

---

<sup>6</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes*. 1931. Apéndice 21 al 38.

nos ha permitido conocer algunas de las propuestas regionalizadoras, no sólo en los ámbitos públicos mencionados, sino en los más reducidos de carácter académico o profesional, aunque debemos reiterar la ausencia de contenido político en todos los casos y su exclusivo carácter económico, geográfico o social. Entre 1940 y 1960 hemos de mencionar los siguientes intentos regionalizadores:

El geógrafo DANTÍN CERECEDA en *Las regiones naturales de España* (1942) determinaba diecisiete regiones entre las que constaban: *Asturleonesa y Castellana*<sup>7</sup>.

ZORRILLA DORRONSORO, en un estudio sobre las Zonas Agrícolas (1958), estableció una clasificación en 11 zonas de acuerdo con las explotaciones agrícolas al uso, en la que omitió Logroño y Santander la incluyó en la Zona 110 Cantábrico<sup>8</sup>.

**ZONA 1.<sup>a</sup> ALTA MESETA:** *Comprende las provincias de Valladolid, Zamora, Soria, Ávila, Segovia, Guadalajara y Cuenca.*

**ZONA 8.<sup>a</sup> ALTO DUERO:** *Comprende las provincias de Burgos, Palencia y León.*

Coincidiendo con el fin de la autarquía aparecen dos divisiones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, que respondían a dos conceptos de distribución regional diferente (1960), por un lado, la convencional con 14 regiones en las que figuran:

**CASTILLA LA VIEJA:** *Ávila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Segovia, Soria y Valladolid.*

**LEÓN:** *León, Zamora y Salamanca.*

y, por otro, la natural, con 10 regiones que incluían a Santander en la Cantábrica, Logroño en el Valle del Ebro y la

**SUBMESETA NORTE,** *con las regiones históricas de Castilla la Vieja y León, excepto Logroño y Santander.*

Al celebrarse en 1961 el I Congreso Sindical se reconoció la existencia de 11 regiones entre las que figuraba la del Duero y se crearon los Consejos Económicos Sindicales Regionales, correspondiendo uno al Noroeste, que comprendía las provincias de Castilla y León.

GONZÁLEZ PAZ delimitó diez regiones socioeconómicas<sup>9</sup> a partir de diversos indicadores, teniendo en cuenta factores orográficos (1964), incluía a Logroño y Santander en el espacio Cantábrico, mientras que se integraban en el

**DUERO.** Valladolid, Palencia, Segovia, Burgos, León, Soria, Salamanca, Zamora y Ávila.

<sup>7</sup> DANTÍN CERECEDA. *Las regiones naturales de España*. Madrid. CSIC. 1942.

<sup>8</sup> Ángel ZORRILLA DORRONSORO. «Zonas Agrícolas de España». Madrid. REAS. n.º 24. 1958, págs. 7-84.

<sup>9</sup> J. GONZÁLEZ PAZ: «El desarrollo regional desde el punto de vista económico». Madrid. REP. n.º 37. 1964, págs. 96-160.

En una investigación dirigida por el profesor SAMPEDRO (1964), en el Seminario de Estudios y Publicaciones, se utilizó un procedimiento inverso, detectando trece zonas de dispersión, en lugar de las diez de atracciones anteriores<sup>10</sup>. Incluía a León en la Astur-Leonesa y a Santander y Logroño en Norte-Ebro, el resto de las provincias se incluían en

*DUERO. Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.*

La ponencia de Localización geográfica del I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964) hizo una localización geográfica de carácter regional, en la que incluía a Santander en la Cantábrica y Logroño en el Alto Ebro, el resto en la del

*DUERO: León, Zamora, Salamanca, Palencia, Valladolid, Ávila, Burgos, Segovia y Soria.*

El Banco Español de Crédito en su *Anuario del Mercado Español*, publicado a partir de 1964, determinó 101 áreas comerciales, que configuraban un avance comarcalizador, aunque en un contexto más amplio hacía esta distribución regional: Cantábrica y Meseta Norte. Juan PLAZA PRIETO fue el autor de un estudio publicado en dos ocasiones (1964 y 1968)<sup>11</sup>, en los que realizó una síntesis geoeconómica que comprendía 13 regiones. Integraba a Santander en Cantabria, Logroño en el Valle del Ebro y Soria en el Macizo Central, y en el

*VALLE DEL DUERO: León, Palencia, Burgos, Zamora, Valladolid, Salamanca, Ávila y Segovia.*

Cáritas Española en 1965, al hacer su Plan CCB, utilizó una división regional de España en 17 regiones, entre las que figuraba la Castellano-leonesa. Con un enfoque demográfico, GARCÍA BARBANCHO en su trabajo sobre migraciones (1965) determinaba 14 regiones apoyadas en el criterio de las cuencas hidrográficas<sup>12</sup>, incluyendo a Santander en la Cantábrica, a Logroño en el Ebro Occidental y:

*DUERO OCCIDENTAL: León, Palencia, Zamora, Salamanca y Valladolid.*

*DUERO ORIENTAL: Burgos, Soria, Segovia y Ávila.*

Sin embargo, en el mismo año este autor, en otro trabajo<sup>13</sup>, determinaba la existencia de diez regiones estando la de nuestro interés bajo la denominación Duero. Llama la atención la propuesta del Catedrático de Derecho administrativo José Antonio GARCÍA-TREVIJANO por la propuesta de división regional que formuló en su Tratado<sup>14</sup>, tomando como base la estructura geográfica y económica con su *Meseta del Duero y Llanuras de Castilla*.

---

<sup>10</sup> J. L. SAMPEDRO: *Perfiles económicos de las Regiones españolas*. Madrid. Sociedad de Estudios y Publicaciones. 1967. 44 págs.

<sup>11</sup> J. PLAZA PRIETO: «Regiones económicas españolas». En: *Regiones económicas españolas*. Madrid. INI. 1974. p. 17 y en: *El Desarrollo Regional de España*. Madrid. 1968. p. 175.

<sup>12</sup> A. GARCÍA BARBANCHO: *Las migraciones interiores*. Barcelona. Ariel. 1965.

<sup>13</sup> *Ibidem*. *Conversaciones sobre migración interior*. Barcelona. 1965.

<sup>14</sup> J. A. GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid. Editorial de Derecho Reunidas. 1967. Vol. II. pág. 737.

En 1968 los profesores TERÁN y SOLÉ SABARÍS publicaron, con el concurso de otros geógrafos, el volumen *Geografía Regional de España*, y en el apartado Región geográfica nos encontramos con una serie de conjuntos territoriales que agrupan las 16 divisiones regionales con las provincias que comprende. Incluyendo a Santander en la Región Cantábrica y a Logroño en la de Navarra y Alto Ebro, las demás se distribuyen así:

*CASTILLA LA VIEJA: Burgos, Soria, Segovia y Ávila*

*LEON: León, Zamora, Salamanca, Valladolid y Palencia*

En junio de 1968, la Confederación Española de Cajas de Ahorros encargó al equipo DATA un estudio sobre el «Comportamiento y actitudes de las economías domésticas hacia el ahorro y el consumo», utilizando para sus consideraciones regionales la de *Castilla la Vieja-León*.

A principios de la década de los setenta, cuando nadie podía desentenderse de la eclosión regional, un ilustre jurista, José María CORDERO DE TORRES en su discurso de recepción en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, pronunciado el día 14 de abril de 1970<sup>15</sup>, propuso para España una base de quince regiones, dos prefecturas superurbanas, dos insulares, dos áreas especiales y cuatro municipios forales, lo que incluía una revisión de los límites y de la propia estructura provincial. Proponía que Santander con La Lora se integrase en Cantabria, dudaba si Rioja debía incorporarse a Euzcalerría y en cuanto a las demás provincias:

*XI LEON. León-Ponferrada, Palencia, Valladolid, Zamora, Salamanca y Ávila*

*XII CASTILLA. Burgos hasta el Ebro, Segovia, casi toda Soria y Rioja con Miranda?*

Uno de los documentos de trabajo más utilizados en los ámbitos científicos durante aquellos años, e incluso los posteriores, fue el *Informe Sociológico* de FOESSA, sobre la Situación Social de España que preveía una región Leonesa y otra de Castilla la Vieja<sup>16</sup>.

Por último, el profesor MOSQUERA en su estudio sobre la nutrición utilizó para el estudio del consumo regional, una clasificación basada en la del INE para la Encuesta de Presupuestos Familiares<sup>17</sup> con la siguiente configuración: Santander se incluía en la región II (Oviedo y Vascongadas), Salamanca en la III (Cáceres y Badajoz) y Logroño en la IV (Navarra, Huesca y Zaragoza), mientras que las demás constituían la

*VI. Burgos, Palencia, Valladolid, Ávila, Segovia, Soria, León y Zamora*

Aunque las anteriores descripciones no tuvieron nunca convalidación legal, unas por tratarse de iniciativas privadas o académicas y otras, pese a su

---

<sup>15</sup> J. M. CORDERO DE TORRES: *Del Federalismo al Regionalismo: La evolución de los Federalismos contemporáneos*. Madrid. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 1971. 96 págs.

<sup>16</sup> *Informe sobre la Situación Social de España*. Madrid. FOESSA. 1970.

<sup>17</sup> VARELA MOSQUERA, *La nutrición de los españoles: Diagnóstico y recomendaciones*. Madrid. Instituto de Desarrollo Económico. 1971.



condición de previsiones territoriales de iniciativa pública, que incluso no llegaron a ser figuras desconcentradas, hemos de obtener algunas conclusiones de todos los intentos, tomando como punto de partida las referidas 19 divisiones descritas, dotadas de un marcado carácter económico y territorial, son una muestra más de la integración natural de las nueve provincias que configuran la Comunidad Autónoma, por lo que debemos insistir en que el mapa regional diseñado en 1978 no era en absoluto irracional<sup>18</sup>.

## II. LA PREAUTONOMÍA

Cuando el Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977 restableció, con carácter provisional, la Generalidad de Cataluña, seguido del de 4 de enero del año siguiente, que creó el Consejo General del País Vasco, con lo que se dieron los pasos previos para sentar los principios básicos de la organización del Estado autonómico, en aquellos momentos aún pendiente de diseñar. En el año 1978 accedieron a la Preautonomía Galicia (16 de marzo), Aragón, Canarias y Valencia (17 de marzo), Andalucía (24 de abril), Baleares, Extremadura y Castilla y León (13 de junio) Asturias y Murcia (27 de septiembre) y el 31 de octubre Castilla-La Mancha.

En poco más de un año se había diseñado un mapa regional previo, constituido por 13 Entes Preautonómicos, cuyos órganos de gobierno estaban en funcionamiento, y del que hemos de recordar su eminente carácter provisional para no condicionar la elaboración del proyecto de Constitución, realizado, precisamente, en el transcurso de 1978. Ésta era una cuestión primordial que se plasmaba igualmente en la provisionalidad de las provincias que integraban el Ente Preautonómico. Aunque hemos de hacer algunas reservas sobre la circunstancia de que las Corporaciones locales, sobre las que debían asentarse algunos de los aspectos más importantes de la viabilidad de los Entes Preautonómicos, como escalón administrativo y político inmediatamente inferior, carecían aún de legitimidad democrática, no conseguida hasta abril de 1979.

Ahora bien, el Ejecutivo había realizado un doble ejercicio racionalizador del espacio regional: por un lado, canalizaba las demandas de autonomía, cada vez más imparables, de algunas regiones periféricas como el País Vasco, Cataluña y Galicia, coincidentes con los territorios que habían plebiscitado su Estatuto de Autonomía en los años treinta, y en los que dos (Cataluña y País Vasco) habían alcanzado la vigencia de los mismos. Por otra parte, existía un firme propósito homogeneizador, contrario a una experiencia gradual como la republicana, o articular un Estado mitad federal, mitad centralista, primero porque se quebraría el principio de igualdad y segundo para evitar los agravios comparativos, que sin duda habrían surgido.

---

<sup>18</sup> E. ORDUÑA REBOLLO: «El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León». Madrid. *REALA*. n.º 225. Enero-Mayo 1985, pág. 119.

Cuando el 13 de junio de 1978 se aprobó el régimen preautonómico de Castilla y León se advertía en el preámbulo que «Castilla y León es una de las partes más amplias y representativas de España» y previa advertencia de que la Constitución no prejuzgaba su existencia, contenido ni alcance del futuro Estatuto de Autonomía. Fijaba su territorio:

«en base a la organización de las provincias de Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, sin prejuzgar la futura organización de las 11 provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca» (art. 21).

Las dificultades del Ejecutivo para tutelar la operación se hicieron más acusadas en Castilla y León, donde, pese a no existir una amplia conciencia regionalista reivindicativa en la opinión pública, se podía crear un regionalismo «anti» como ya sucedió desde principios de siglo o, lo que todavía era menos deseable, la fragmentación que hubiese complicado el proyecto autonómico y creado evidentes diferencias regionales. Por último, dicho proyecto se llevó a buen término, al menos en el 80% de las previsiones iniciales, cuando se produjo la aparición de dos Comunidades Autónomas no previstas: La Rioja y Cantabria.

Volviendo sobre la ausencia de una vocación regionalista generalizada, cuestión esgrimida entonces y después, a lo largo de los años, por diversos políticos, que han planteado la definición del espacio regional de Castilla y León, como una imposición desde «arriba», por encima de la expresión de sus habitantes (CERCÓS)<sup>19</sup>, además de lo cuestionable del primer concepto, parece que el político soriano propugnaba un referéndum no previsto en el texto constitucional para constituir la Comunidad Autónoma, reservada a la iniciativa municipal como representantes legítimos, según el artículo 143.

#### a) *La fractura regional*

Creemos que en 1976-79 no había falta de conciencia regional, sino una desconfianza grande al nuevo sistema de organización territorial, e incluso la enemistad de los sectores políticos más inmovilistas, menos numerosos de lo que se supone, partidarios de una centralización secular. El debate existió e implicó a las fuerzas políticas, sociales, económicas, culturales y a los medios de opinión, distinto es que hubiese partidarios y detractores del sistema, que se cuestionase el número de provincias que debían constituir la futura Comunidad Autónoma, o que se apostase por un León solo, mientras que otros proponían dos espacios regionales.

---

<sup>19</sup> Tomamos la referencia de A. CALONGE VELÁZQUEZ: «La formación de la Comunidad Autónoma, problemas de la iniciativa autonómica y la elaboración del Estatuto». En: J. GARCÍA ROCA, (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid. Junta de Castilla y León. 1999, pág. 28

Por último, aunque los deseos de algún sector del Ejecutivo fuesen el de constituir una Comunidad Autónoma en la Meseta Norte, lo más racional posible desde las perspectivas territoriales, demográficas, económicas, viarias, etc., existía un mecanismo legal de voluntariedad en el Real Decreto Ley de creación del Ente Preautonómico ya mencionado, que atenuaba cualquier intento de imposición gubernativa. Prueba de ello fue la constitución de las dos Comunidades Autónomas uniprovinciales de La Rioja y Cantabria. La prevista unidad territorial de la Región se fragmentó antes de su institucionalización sin mayores conflictos.

A este respecto muchas son las razones que, a lo largo de estos años, se han aportado para justificar aquella coyuntura. Desde las políticas, como en el caso de La Rioja, para constituir un espacio territorial intermedio entre el País Vasco y Navarra, pues no olvidemos la firme voluntad de los navarros, secundada ampliamente por la clase política, e incluso por la sociedad española, para recuperar sus derechos históricos y constituirse como Comunidad Foral, también las geográficas, o las económicas, pasando por alguna más compleja como la de que, al no estar previstas dos Comunidades, Castilla y León separadas, estas provincias optaron por segregarse. Quizá la más válida desde el plano geográfico es que ambas no pertenecían a la Cuenca del Duero, el caso real fue que sus representantes políticos, legítimamente elegidos por los ciudadanos de ambas provincias, optaron por acceder a la autonomía y a partir de ahí a ellos se debe exclusivamente el acierto o el desacierto de su decisión. Sólo la advertencia del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, dirigida por el profesor García de Enterría, cuestionó la decisión de los riojanos y cántabros, aunque desde una perspectiva más doctrinal y técnica que política.

La referencia a estas dos provincias no evitó una situación a la que no fue extraña la cada vez más deteriorada situación interna de la Unión de Centro Democrático, el partido en el gobierno, por lo que en los Acuerdos Autonómicos de 1981, donde se fijaba el mapa autonómico definitivo, se incluía a La Rioja y Cantabria entre las Autonomías uniprovinciales, aunque ante la previsión de futuras inviabilidades materiales se incluyó en dichos acuerdos un capítulo conteniendo la previsión de su posible incorporación a la futura Comunidad Autónoma de Castilla y León, que se plasmó en los respectivos Estatutos de Autonomía (art. 44 para La Rioja y art. 58 en el caso de Cantabria).

#### b) *Una tramitación estatutaria compleja*

En las crisis internas del partido del gobierno, las discrepancias y la política de desgaste de la oposición, unido a las divergencias territoriales sobre la integración en la futura Comunidad Autónoma, planteadas primero por Logroño y Santander, después por León y Segovia, encontramos las causas del retraso en la tramitación de los diversos procedimientos para institucionalizar la Comunidad Autónoma. El punto de arranque debemos situarlo en la reunión del Pleno del Consejo General de Castilla y León, celebrado en Palencia el día 26 de octubre de 1979.

A partir de ese momento las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos debían tomar los acuerdos de adhesión correspondientes, aunque al tramitarse el acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, existía un plazo de seis meses a partir de la fecha del primer acuerdo adoptado por alguna de las Corporaciones locales afectadas (art. 143.2), precepto que aplazó en algún tiempo la efectividad de los seis meses previstos.

El trámite, que en la mayoría de las provincias no supuso mayores dificultades, las encontró en la provincia de León, por la pasividad inicial de sus ayuntamientos. A fines de 1979 y principios de 1980 las fuerzas políticas leonesas mantenían respecto a la autonomía la siguiente actitud: socialistas y comunistas partidarios de la integración en Castilla y León, en el mayoritario partido del Gobierno las actitudes estaban divididas, fiel reflejo de sus propias contradicciones internas, y en cuanto a AP, eran radicalmente opuestos a la integración, aunque debemos señalar la escasa representatividad de este partido, aunque con cierto predicamento en el Ayuntamiento de la capital<sup>20</sup>.

La persistencia en esta actitud hubiese tenido graves consecuencias en el proceso racionalizador de la organización territorial del Estado en España, por lo que dichas reticencias fueron salvadas merced a la firme decisión del presidente de la UCD provincial Rodolfo Martín Villa<sup>21</sup>, partido al que pertenecían los 124 ayuntamientos de la UCD que reunidos el 13 de abril votaron afirmativamente la adhesión<sup>22</sup>, lo que sumados a los 24 socialistas<sup>23</sup> y cuatro comunistas superaban los dos tercios previstos en la Constitución (144 Municipios de un total de 215).

A partir de ese momento, resueltas las cuestiones más espinosas, surgieron otras dificultades de carácter procedimental, como la lentitud en las tramitaciones, al remitir los Ayuntamientos copias de las actas en lugar de los certificados originales, la necesidad de reproducir y encuadernar toda la documentación, etc., pero el caso es que, con excepción de Segovia, las demás provincias, incluida la de León, para el día 26 de abril habían alcanzado los acuerdos necesarios sus ayuntamientos para iniciar el proceso autonómico. La dimisión del presidente de la Junta, el centrista Reol Tejada, también colaboró al retraso, por lo que la entrega al Gobierno de dichos documentos se hizo, por el nuevo presidente García Verdugo, el 7 de octubre de 1980, cinco meses después de finalizado el plazo. De la prensa de la época se recoge que las actas de adhesión entregadas al Gobierno, suponían el 82 por ciento de los 1500 ayuntamientos

<sup>20</sup> E. ORDUÑA: «El proceso...», op. cit., pág. 105.

<sup>21</sup> El presidente de la UCD leonesa Martín Villa justificó el acuerdo de la ejecutiva centrista por «razones de índole superior, de interés de partido y de interés nacional».

<sup>22</sup> La Asamblea de Alcaldes y Concejales del partido UCD de León se reunió el 13 de abril de 1980 y ratificó por 519 votos a favor, 108 en contra y 19 en blanco las propuestas de la Ejecutiva provincial sobre la integración de la provincia de León en Castilla y León, antes del 26 de abril.

<sup>23</sup> El Partido Socialista de León convocó un Congreso provincial extraordinario para tomar el acuerdo sobre la iniciativa autonómica el día 29 de marzo de 1980, con el resultado de 153 votos favorables al desarrollo autonómico uniprovincial y 425 favorables a la unión con Castilla.

favorables a la vía del artículo 143. Soria fue la provincia que dio mayor respaldo y León, cuyos datos hemos indicado, la que menos<sup>24</sup>.

En las declaraciones realizadas posteriormente por García Verdugo, se reafirmaba en su propósito de que, antes de finalizar el año (1980), el proyecto de Estatuto llegaría a las Cortes Generales, pues el Partido Socialista desde abril disponía de un anteproyecto y la UCD también había elaborado un borrador, atribuyendo el retraso a las «dificultades de definición del ámbito de la Comunidad Autónoma, y que esto ha dificultado el proceso a la espera de configurar nuestro espacio geográfico»<sup>25</sup>.

Es cierto que fundamentalmente a estos problemas, se debía el retraso en el desarrollo del proceso preautonómico, no sólo alejado del catalán o el vasco, cuyos Estatutos de Autonomía habían sido aprobados en 1979, sino incluso de los procesos de transferencias a Entes Preautonómicos acogidos al artículo 143, como Aragón, País Valenciano, Baleares, Canarias, Asturias, Extremadura y Castilla-La Mancha, que durante todo el año 1979 les fueron transferidas competencias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, agricultura, turismo y urbanismo, interior y administración local, ferias interiores, transportes, cultura, sanidad, etc.<sup>26</sup>.

Y, sin embargo, existía aún por salvar el escollo de Segovia, prolongado en el tiempo hasta 1983. Resultaba sorprendente la actuación de la mayoritaria UCD provincial en esta cuestión, presidida por una ambigüedad e indefinición dignas de mejor causa, pues mientras unas veces planteaban la solución de la autonomía uniprovincial, otras optaban por su integración en Madrid, situación aún no resuelta ni prevista, en otras ocasiones pedían el reconocimiento de las «peculiaridades segovianas» por el Ente Preautonómico castellano-leonés y por fin preferían quedar como única provincia de régimen común, sorprendente vestigio del pasado, e incompatible con la nueva organización territorial del Estado. Cuando en abril de 1980 se cerró el plazo para que los Ayuntamientos aprobasen las adhesiones, en la provincia de Segovia, sólo habían cumplido el trámite una docena de Municipios socialistas, los más importantes regidos por Independientes (Santa María la Real de Nieva, San Ildéfonso, Cantalejo, etc.) y los del minúsculo Partido Ruralista, en total no llegaban a veinte los Ayuntamientos que tomaron el acuerdo de adhesión.

Reiteramos que la situación se debía principalmente a la debilidad interna de la UCD, partido de mayoritaria implantación regional y a su falta de cohesión que en 1982 le llevaría a su ruina, pero también existía en diversos sectores políticos una incredulidad sobre las consecuencias y el alcance del nuevo marco político, al no percatarse de que la Constitución de 1978, pese a la

---

<sup>24</sup> *El Norte de Castilla*. Valladolid. Miércoles 8 de octubre de 1980. Los representantes socialistas estuvieron ausentes del acto de entrega de las actas alegando el retraso en realizar dicha entrega, retraso que el presidente García Verdugo justificó por la redacción de unos cuadros estadísticos explicativos.

<sup>25</sup> *El Norte de Castilla*. Valladolid. Miércoles 8 de octubre de 1980

<sup>26</sup> *Legislación Preautonómica*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1980. 879 págs.

opción reformista en lugar de una ruptura, suponía el tránsito del autoritarismo a la democracia, del centralismo unitario a la descentralización, marcada por la solidaridad y el reconocimiento de las libertades públicas y las autonomías territoriales, lo que suponía, entre otras cosas, que el impulso dado al sistema autonómico, como nueva forma de organización territorial del Estado, era irreversible.

El mes de noviembre de 1980 fue el verdadero punto de partida para la redacción del Estatuto de Autonomía que se realizó contando con los anteproyectos existentes en el PSOE y en la UCD, éste definitivamente perfilado en la reunión mantenida en Aranda de Duero el 15 de noviembre por los parlamentarios de UCD que formaban la ponencia redactora, donde después de subsanar discrepancias se elaboró el informe final con el acuerdo unánime de toda la comisión, ratificado por el Comité Ejecutivo Regional de UCD de Castilla y León en Arévalo el 17 de noviembre.

El proyecto de la UCD tenía lagunas importantes, cuya solución se remitía a los acuerdos posteriores con el Partido Socialista, como el de las sedes o la representatividad igualitaria. Por otro lado, abría la posibilidad de representación en circunscripciones inferiores a la provincia en las Cortes Regionales, la moción de censura al presidente, o el reforzamiento de las Diputaciones al transferirlas como competencia exclusiva las cuestiones de ámbito provincial, salvo acuerdo razonado de la Junta de Castilla y León, lo que de alguna forma hacía recordar la obsoleta figura de las mancomunidades provinciales.

Las conversaciones entre la UCD y el PSOE para consensuar y redactar el proyecto de Estatuto, después de diversos aplazamientos, comenzaron el día cinco de diciembre en Tordesillas. Las diferencias fundamentales eran dos: mientras la UCD propugnaba la representación igualitaria en los órganos autonómicos, el PSOE defendía la representación proporcional. En otro sentido, los centristas deseaban potenciar las Diputaciones como hemos visto, y los socialistas querían reducir su papel a corporaciones delegadas de los órganos autonómicos. En cuanto a las sedes, ambas fuerzas políticas entendían que era conveniente se determinasen en el Estatuto y de no hacerlo sería un tema prioritario al iniciar las Cortes Regionales su actividad.

Por último, se fijó un calendario en tres fases: la primera, a desarrollar en el mismo mes de diciembre, tendría el carácter de discusión técnico-jurídica a cargo de dos representantes por cada grupo donde se fusionarían los dos anteproyectos existentes en un proyecto único y conjunto. En la segunda fase, que comprendería los meses de enero y febrero, se entraría en la discusión política, incluyendo a los representantes parlamentarios que no participaban en el Consejo General (AP y PCE). Finalmente en marzo se cumpliría la tercera fase, procediéndose a la discusión del texto por la Asamblea de Parlamentarios y Diputaciones.

En un sentido positivo debemos reiterar la publicación el 19 de mayo de 1981 del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, dirigida por el profesor García de Enterría, que trató de poner orden y sacar del bloqueo la cuestión autonómica, sobre ello dijimos hace quince años que después de pro-

mulgada la Constitución fue «el único intento solvente y riguroso de racionalizar el proceso de desarrollo autonómico»<sup>27</sup>, apreciación en la que nos ratificamos actualmente. Aunque las recomendaciones de los expertos no pudieron impedir la institucionalización de Santander y Logroño como Comunidades Autónomas uniprovinciales, sí dejó muy clara la falta de viabilidad de los nuevos intentos, en advertencia a las posibles veleidades de León y en directa alusión al caso de Segovia. Tampoco podemos omitir la influencia marcada por el Informe y posteriormente por los Pactos Autonómicos en todos los Estatutos de Autonomía tramitados y aprobados después de la primavera de 1981.

Esta influencia se plasmó con uniformidad en los contenidos principales como la organización de las instituciones de autogobierno, las competencias o el régimen de relaciones interadministrativas, lo que impidió la aportación de peculiaridades y rasgos diferenciales, como muy bien han señalado los profesores CALONGE y SÁNCHEZ BLANCO<sup>28</sup>. Es más, precisamente al ser el último Estatuto de Autonomía aprobado, hubiese parecido más lógico un cierto perfeccionismo técnico a la vista de otras experiencias, pero primó el mimetismo, probablemente para no romper las pautas generalizadas, al tiempo que se trataba de mantener un equilibrio político y social muy difícil de mantener en aquellos momentos. Finalmente en la sesión celebrada en Salamanca el día 7 de julio de 1981, la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales aprobó el proyecto de Estatuto de Autonomía que fue remitido al Presidente del Congreso de los Diputados el 24 de julio siguiente y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 26 de septiembre.

La tramitación quedó suspendida en agosto de 1982 al disolverse las Cortes Generales para celebrar elecciones legislativas el 28 de octubre de 1982. En aquel momento el proyecto se encontraba en fase de dictamen por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, por lo que en aplicación del artículo 207 del Reglamento de la Cámara caducó. El partido socialista, que obtuvo la mayoría absoluta, de acuerdo con los pactos suscritos en 1981, asumió el proyecto de Estatuto depositado en las Cortes y la nueva Mesa, en su reunión de 30 de noviembre de 1982, acordó la publicación del Proyecto como Ley Orgánica, apareciendo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 3 de diciembre de 1982. En el período de discusión y aprobación del Estatuto surgió el problema de las revocaciones de acuerdos en algunas Corporaciones leonesas y de la provincia de Burgos, de lo que hablaremos posteriormente.

La cuestión parlamentaria se planteó cuando el Grupo de Alianza Popular hizo constar expresamente en el Informe de la Ponencia, que apoyaban la petición de los diputados segovianos Fraile y Gila en favor de la autonomía

---

<sup>27</sup> E. ORDUÑA, «El proceso...», op. cit., pág. 107.

<sup>28</sup> A. SÁNCHEZ BLANCO: «Ajustes territoriales en las Comunidades Autónomas. Derechos institucionales y derechos de las comunidades sociales. La sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, relativa al Condado de Treviño». Vitoria, *RIVAP* n.º 16. 1986. A. CALONGE VELÁZQUEZ: «La formación...», op. cit. pág. 29.

uniprovincial de Segovia y y que los acuerdos de la Diputación de León y los ayuntamientos de Burgos, revocando y reconsiderando los acuerdos de 1981, eran causa suficiente para la suspensión de los trámites de aprobación del Estatuto.

Las razones de la nueva situación hemos de buscarlas en la ruina de la UCD en octubre de 1982, al obtener 12 escaños, mientras que Alianza Popular (en coalición con el PDP) alcanzó 106, convirtiéndose en el principal partido de la oposición. En el caso de León, por el protagonismo de sus representantes en la cuestión que nos ocupa, la distribución de fuerzas políticas resultó ser tres diputados del PSOE, dos de AP y uno de UCD<sup>29</sup>. Superada esta cuestión por la opinión contraria del resto de los Grupos de la Cámara, se entró en el debate de las enmiendas, que afectaban principalmente al ámbito territorial, al sistema electoral y a la cuestión de las Diputaciones provinciales.

En el Senado se reprodujo esta enmienda de AP, así como otra del grupo de Senadores Nacionalistas Vasco, pretendiendo modificar la Disposición Transitoria 70.3, sobre los requisitos para la segregación de un territorio o municipio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pero situados fuera de su territorio autonómico en clara referencia al caso de Treviño. Enmiendas que también fueron rechazadas por todos los grupos, aunque prosperó una del Partido Socialista que introdujo una Disposición Transitoria para ajustar el Estatuto de Autonomía al proyecto de Ley Orgánica de incorporación de Segovia.

La importancia de las Diputaciones en Castilla y León, así como la fuerza de la institución territorial de la provincia, cuyos antecedentes quizá no deban situarse en la división de Javier de Burgos, sino mucho antes, probablemente a partir de la aparición de las poderosas ciudades con voto en las antiguas Cortes de Castilla (9 en la actual Comunidad Autónoma de un total de 17), alrededor de las cuales existía un territorio jurisdiccional, con todas las limitaciones señoriales que se quiera, pero que desde fines del siglo XVI se configuraron como provincias de carácter fiscal, para ser en el siglo XVIII una entidad territorial más próxima al concepto constitucional de la centuria siguiente. Por tanto, no debe extrañar, no sólo la fuerza del provincialismo en nuestra Comunidad, sino su protagonismo.

Incluido en el epígrafe «Organización Territorial» (Tit. I. Cap. IV), los Grupos Popular y Centrista pretendieron el reforzamiento de las Diputaciones provinciales, como ya hicieron en el primer anteproyecto, presentando diversas enmiendas para recabar la ejecución de las competencias de la Junta (Ruiz Gallardón), iniciativa legislativa en estos temas (Martín Villa) o que se convirtieran en los órganos de la Comunidad en su respectivo ámbito (Aznar).

---

<sup>29</sup> Los diputados de AP fueron José María Suárez González, caracterizado por su actitud favorable al proyecto leonés unitario y Santos Cascallana Canóniga. Por UCD mantuvo su escaño Rodolfo Martín Villa, que en los meses siguientes desempeñó un importante papel en defensa de la integridad de la provincia de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.



El grupo mayoritario se negó a admitir cualquier modificación a este respecto y se remitió al contenido de los Pactos Autonómicos del 81 y en la práctica se reprodujeron en el artículo 20 del Estatuto las tres técnicas del Informe de la Comisión de Expertos sobre el particular, que consistían en la atribución de competencias propias de las CC AA a las Diputaciones, la delegación de competencias y la realización de la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones<sup>30</sup>.

A pesar de todo, incluido el problema planteado por la provincia de Segovia, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se aprobó como Ley Orgánica el 25 de febrero de 1983<sup>31</sup>. Respecto al proyecto de ley de incorporación de la provincia de Segovia a la Comunidad de Castilla y León, el Grupo Parlamentario Popular presentó dos enmiendas a la totalidad, una pidiendo la devolución del proyecto al Gobierno y otra con un texto alternativo defendiendo el derecho a ejercer la iniciativa autonómica, y argumentando las consabidas razones históricas, geográficas y culturales a favor de la autonomía uniprovincial, que carecían de todo rigor como ampliamente demostraron GARCÍA SANZ y MUÑOZ<sup>32</sup>.

Los Grupos socialista, centrista y mixto se opusieron a las enmiendas anteriores defendiendo la integración en Castilla y León y días más tarde, el 1 de marzo, otra Ley Orgánica resolvió la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144, c), CE, determinando la misma Ley su integración en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León<sup>33</sup>.

### III. VIGENCIA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN

En los años transcurridos desde 1983 es una realidad evidente que, con dificultades o con dinámicas más lentas de las deseadas por un sector importante de la ciudadanía, el Estatuto de Autonomía fue desarrollándose e implantándose como en la mayoría de las Comunidades que habían accedido a la autonomía por medio del artículo 143 CE. Los que confiaban en el sistema autonómico y lo habían vinculado al proceso democratizador de las estructuras políticas españolas vieron cómo a poco se iban consiguiendo logros. Los indiferentes aceptaron paulatinamente de buen grado la implantación de

---

<sup>30</sup> A. CALONGE VELÁZQUEZ: «La formación...», op. cit., pág. 32.

<sup>31</sup> La aprobación del Estatuto en el Congreso de los Diputados arrojó el siguiente resultado: 314 votos emitidos: 208 a favor, 4 en contra, 100 abstenciones y 2 nulos.

<sup>32</sup> A. GARCÍA SANZ y J. MUÑOZ: *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana*. Madrid. 1982. 85 págs.

<sup>33</sup> J. DOMÍNGUEZ y A. CALONGE VELÁZQUEZ: «En torno al artículo 144 de la Constitución». Madrid. REDA. n.º 46. 1981, pág 167

un nuevo nivel administrativo, que era lo que más llamaba la atención de los ciudadanos y que pasados pocos años se familiarizaron con él, quedaron los reticentes y los disconformes, pero poco a poco se han convertido en una minoría poco significativa.

Realizadas las primeras elecciones a las Cortes Regionales, obtuvo la mayoría el Partido Socialista que gobernó los cuatro primeros años. Desde 1987 fue el Partido Popular la fuerza política que ha ostentado el poder en Castilla y León, después de cuatro elecciones favorables, incluso con mayorías absolutas significativas. Pero cualquiera que vuelva la vista a 1983 puede comprobar las dificultades que tuvieron que superar los sucesivos gobiernos regionales, precisamente por cuestiones relacionadas con la organización territorial de la propia Comunidad, que de una u otra forma retrasaron el desarrollo estatutario en varios aspectos de gran importancia. Para empezar, ninguna Comunidad Autónoma fue objeto de recursos de inconstitucionalidad a causa de su organización territorial, mientras que Castilla y León tuvo esa exclusividad en tres ocasiones, peculiaridad que contrasta con el auténtico hecho diferencial muchas veces olvidado de ser la Comunidad con más extensión, más municipios y una población que no se corresponde con ninguno de ambos factores<sup>34</sup>.

#### a) *La intervención del Tribunal Constitucional*

Para comprender las razones de los dos primeros recursos de inconstitucionalidad presentados contra el Estatuto de Autonomía de Castilla y León es preciso recordar una vez más los resultados electorales del 28 de octubre de 1982. Han pasado más de veinte años desde aquellos acontecimientos y con la perspectiva que nos produce el paso del tiempo, desprovistos de acritud, no podemos menos que señalar la responsabilidad de alguno de los entonces diputados de la Coalición, principalmente los de Castilla y León en las trabas y dificultades que pusieron a la andadura inicial de la recién creada Comunidad Autónoma<sup>35</sup>. Pero afortunadamente los tiempos han cambiado y hemos de reconocer que el grupo político gobernante de la Comunidad Autónoma en las últimas cuatro legislaturas heredero de la primitiva Alianza Popular, pese a escasos aspectos formales, tiene poco que ver con la formación primitiva que

---

<sup>34</sup> César AGUADO RENEDO: «La jurisdicción constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León». Barcelona. *Autonomies*, n.º 11. 1989 y n.º 14. 1992.

<sup>35</sup> Sobre la falta de apoyos por parte de los niveles nacionales del partido conservador a los políticos de León y Segovia partidarios de la autonomía uniprovincial, nos remitimos a lo afirmado en nuestro: «El proceso autonómico...», op. cit., págs. 112 y 113.... «Ahora bien, pese a que Alianza Popular siempre apoyó en la provincia de León la autonomía uniprovincial, no parece tampoco una visión realista pensar que esta fuerza política es partidaria con carácter global de la fragmentación uniprovincial; más bien debemos inscribir esta acción en la actitud de oposición al partido actualmente en el poder (PSOE 1983).... «Prueba de ello es el hasta ahora escaso apoyo que los niveles nacionales del partido conservador hacen de la autonomía uniprovincial de León y Segovia, en los medios de opinión; más bien al contrario».

cuestionó la integridad territorial de nuestra Comunidad Autónoma, incluso al producirse el cambio de orientación del Partido Popular, se produjo paulatinamente un cambio generacional, que relevó del protagonismo político a defensores de León sólo o la Segovia provincial.

## León

Al modificarse el mapa político nacional y específicamente el de León, que contaba con tres diputados socialistas, dos de la Coalición Popular y uno del centrismo (Martín Villa), los municipios de la provincia, aún regidos por los electos en 1979, que inicialmente pertenecían a UCD, ante los resultados electorales de octubre del 82, comenzaron su migración hacia las nuevas siglas de la Coalición Popular. En efecto, la práctica desaparición del panorama político de la UCD en el ámbito estatal tuvo como lógica consecuencia en la esfera municipal la quiebra de la disciplina y la influencia de las directrices del partido, que se tradujo en la práctica en la dimisión del diputado centrista Martín Villa, erosionado su prestigio y autoridad por el leonesismo, al no poder evitar la sucesiva revocación de los acuerdos de adhesión al Ente Preautonómico, tomados por las Corporaciones locales en la primavera de 1980, comenzando por el de la Diputación de León, que, en la sesión del día 13 de enero de 1983, mientras se tramitaba el Estatuto, acordó dejar sin efecto su anterior acuerdo de 16 de abril de 1980, adhiriéndose al proceso autonómico de Castilla y León.

Como en su momento la Mesa de la Cámara no aceptó la validez de este argumento para interrumpir la tramitación del proyecto de ley de Estatuto, cuando el Grupo Popular del Senado interpuso recurso de inconstitucionalidad, uno de los argumentos que utilizó en contra fue precisamente ese. Además, entendían los recurrentes que el Proyecto de Estatuto infringía los artículos 136, apartados 1.º y 3.º, y 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como el 146 de CE y, finalmente, el apartado c) del punto 2.º del artículo 147 de la Norma Fundamental, que hace referencia a las sedes de las Instituciones Autonómicas, por lo que pedían al Tribunal declarase inconstitucional la integración de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dejase sin efecto todas las menciones del Estatuto a dicha provincia, incluida la denominación de la propia Comunidad Autónoma.

La Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre, del alto Tribunal desestimó en todos sus términos el recurso de inconstitucionalidad y citándose expresamente a la validez del acuerdo revocatorio, el TC recuerda que el artículo 143.2 CE encomienda exclusivamente a los Municipios y Diputaciones iniciar, mediante los acuerdos correspondientes, la constitución de una Comunidad Autónoma, circunstancia que concurrió en abril de 1980 por parte de los Ayuntamientos de la provincia de León en número suficiente y por la propia Diputación. Esta iniciativa era imprescindible, pero superado el momento procesal no era preciso mantuviese el acuerdo, pues según el TC «los Ayuntamientos y Diputaciones impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, pro-

ducido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega».

Efectivamente, después de aquel momento aparece un nuevo órgano: la Asamblea compuesta por los individuos de las Diputaciones de todas las provincias afectadas, los diputados y senadores electos por las mismas, también con distinto objetivo: la elaboración del proyecto de Estatuto, fase en la que ya no es posible la desvinculación de una provincia del proceso, porque frustraría la iniciativa de otros territorios, por lo que el carácter no revisable de los trámites concluidos trata de evitar la continua reapertura del procedimiento de constitución de una Comunidad Autónoma<sup>36</sup>.

Por tal razón el acuerdo de 1983 de la Diputación de León, tomado después de diversas fases del trámite: convocatoria de la asamblea encargada de redactar el proyecto de Estatuto, redacción de éste, publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, e iniciación del trámite parlamentario, estaba fuera del momento procesal por lo que no tenía validez. Si bien es verdad que en el plano jurídico el fallo no dejaba dudas sobre la integración de la provincia de León, el Tribunal advertía de que no podía pronunciarse «sobre el problema de si la provincia de León puede o no segregarse, ahora o en el futuro de la Comunidad Autónoma a la que pertenece en la actualidad, ni tampoco cuál sería la vía a través de la cual podría alcanzar tal objetivo».

Esta declaración del fundamento jurídico 2.º de la STC fue acogida en su día con cierta esperanza por los partidarios de la autonomía uniprovincial leonesa y manifestaron su propósito de continuar propugnando por todos los medios legales la consecución de sus fines segregacionistas. Pero ya advertíamos en 1985 que una lectura sosegada del texto de la sentencia «nos produce la impresión de que se cierran todas las posibles puertas para que prospere la segregación». Los hechos y el tiempo nos han dado la razón. Somos conscientes de que existe un sector de leoneses partidarios de la autonomía uniprovincial, que a lo largo de estos años no han cejado en su empeño, quizá más intensamente a fines de los 80, pero los cambios políticos, la renovación de líderes, y principalmente el asentamiento del Ejecutivo autonómico alejan cada día más el ejercicio de una segregación.

Ello no quiere decir que desde la perspectiva legal no sea posible, pues si en el artículo 22 de la Constitución de 1931 se facilitaba la segregación de cualquiera de las provincias que formasen parte de una región autónoma, en la Constitución de 1978, aunque no se impide, al no estar prefigurado el mapa autonómico, los procedimientos son complicados. En primer lugar, al figurar en el artículo 2.º del Estatuto de Autonomía la provincia de León como integrante de la CCAA<sup>37</sup>, hay que reformar el mismo, por el procedimiento previs-

<sup>36</sup> Juan María BILBAO UBILLOS: «Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad». En: *Derecho Público de Castilla y León*. Dir. J. García Roca. Valladolid. 1999, pág. 45.

<sup>37</sup> «El territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora»

to en el artículo 43<sup>38</sup>, lo que supone la intervención no sólo de los leoneses, sino de todos los ciudadanos de la Comunidad representados por los procuradores regionales, al afectar no sólo a una provincia sino al conjunto de las nueve provincias. Pero una cuestión de esta envergadura trasciende del ámbito estrictamente regional para afectar al conjunto de los españoles, por lo que estamos ante una cuestión de interés nacional, puesto que se requiere la intervención de los representantes legítimos de todos los españoles representados en las Cortes Generales.

En diferentes ocasiones se han realizado encuestas entre las instituciones y la población leonesa sobre las posibilidades de segregación; encuestas que, sin realizar juicios apriorísticos, carecen del mínimo valor legal y plantean serias dudas acerca de los deseos mayoritarios de la sociedad leonesa. Por otra parte, las posibilidades de un referéndum, en el caso de celebrarse, tampoco tendría valor jurídico aunque pudiesen deducirse conclusiones políticas, puesto que, a pesar de alguna inconcreción legislativa, no está prevista la posibilidad de realizar tales consultas populares por la provincia de León.

A propósito de ello, el vigente artículo 34 del EACL, al que ha dado nueva redacción la Ley Orgánica 4/1999 de reforma del Estatuto, introduce, entre las materias sobre las que nuestra Comunidad asume competencias de desarrollo normativo y de ejecución, un nuevo apartado 12 referido «al sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el art. 97.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria».

En principio, de la lectura del precepto transcrito se podría deducir que nuestra Comunidad puede dictar legislación sobre cualquier modalidad de los referéndums previstos en nuestro ordenamiento jurídico. Nada más alejado de la realidad, pues la correcta interpretación del reiterado artículo requiere una lectura coordinada de la Disp. Ad. de la Ley 2/1980 y del artículo 71.2 de la LRBRL, deduciéndose que las consultas populares a las que se refiere el apdo. 12, son las locales, nunca las constitucionales, consultivas o de iniciativas autonómicas. En esta ocasión el legislador autonómico al suprimir el adjetivo locales del artículo 34.17 da lugar a interpretaciones erróneas que abren falsas expectativas, al contrario de lo que sucede con otros Estatutos de Autonomía (art. 10.7 Cataluña o 31.3 Canarias).

No obstante, debemos hacer una matización, puesto que existirían otras dos posibilidades, ciertamente lejanas, plagadas de dificultades y que tendrían que superar las invocadas razones del interés nacional. De una parte, en la LRBRL, el artículo 71 sólo prevé la posibilidad de consultas populares en los asuntos de competencia municipal y carácter local, previo acuerdo de la Cor-

---

<sup>38</sup> *Reforma del Estatuto. Procedimiento.* La reforma del presente Estatuto de Autonomía se ajustará al siguiente procedimiento: 11. La iniciativa de la reforma corresponderá a las Cortes de Castilla y León, a propuesta de una tercera parte de los miembros de la misma, a la Junta o a las Cortes Generales. 21. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y la posterior aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

poración por mayoría absoluta y tras obtener la aprobación del Gobierno de la nación. De otra, con carácter general en el artículo 149.1.22 de CE, se incluye entre las materias de la exclusiva competencia del Estado «la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», Lo que nos remitiría a la Ley Orgánica 2/1980 que regula las diversas modalidades de referéndum, por lo que en ambos casos sería siempre preceptiva la autorización del Gobierno reunido en Consejo de Ministros y su celebración convocada por el Rey mediante Real Decreto<sup>39</sup>. En el caso de prosperar afirmativamente la consulta, debería iniciarse el proceso previsto en el artículo 143.2 CE o en el 151, salvo que las Cortes Generales hicieran uso de la iniciativa que les confiere el artículo 144 c).

### Segovia

El recurso de inconstitucionalidad promovido por Luis Fernández Madrid y otros 53 senadores del Grupo Popular contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, sobre la incorporación de la provincia de Segovia a la CA de Castilla y León, se falló por la STC 100/1984 de 8 de noviembre. Este asunto quizá tuviese una trascendencia política menor que la comentada anteriormente, pero sin embargo la Sentencia tuvo una gran importancia, no sólo por responder a la oportuna observación del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: «El papel de las sentencias del Tribunal Constitucional va a ser en esta materia absolutamente fundamental para diseñar en temas capitales el entero sistema autonómico»<sup>40</sup>, sino también porque supuso el cierre de la organización territorial del Estado de las Autonomías, proceso iniciado con Cataluña y el País Vasco en 1979 y concluido con Castilla y León en 1983. Ceuta y Melilla vendrían varios años más tarde, cuando el rodaje del sistema y las circunstancias especiales lo hicieron oportuno. Sin embargo, en el caso de Segovia, hemos de tener presente la opinión de Jesús LEGUINA, que reconocía la existencia, al menos aparentemente de razones jurídicas de cierto peso<sup>41</sup>.

Los orígenes del problema se remontan al mes de octubre de 1979 cuando los parlamentarios segovianos abandonaron el Consejo General de Castilla y León, con el propósito de seguir el camino del uniprovincialismo marcado por los representantes de Logroño y Santander. Sin embargo, como ya hemos visto, el día 26 del mismo mes, el Consejo General acordó iniciar el proceso autonómico contando con las nueve provincias, sin excluir a Segovia. Tal iniciativa no tuvo el respaldo de los Ayuntamientos segovianos y la propia Diputación

<sup>39</sup> J. M. BILBAO UBILLOS: «Disposiciones...», op. cit., pág 47 y sgts.

<sup>40</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Prólogo» a la obra de Luciano VANDELLI *El Ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid. IEAL. 1982, p. 12.

<sup>41</sup> J. LEGUINA VILLA: «El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la Sentencia de Segovia, STC 100/1984, de 8 de noviembre)». Madrid. REDC. n.º14, mayo-agosto. 1985, p. 183.

Provincial, en el mes de abril de 1980, rechazó la iniciativa autonómica integrada en Castilla y León.

El rechazo de las corporaciones locales de Segovia no paralizó el proceso autonómico en el resto de las provincias, pero supuso la exclusión de los diputados provinciales y de los parlamentarios segovianos en la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía que a partir de entonces se refirió exclusivamente a las ocho provincias. La situación de Segovia durante más de un año anduvo oscilando entre las diversas opciones que podía adoptar —régimen de provincia común, uniprovincialidad o esperar cinco años para retomar la iniciativa autonómica— sin definirse por ninguna de las tres hasta el 31 de julio de 1981, en que la Diputación decidió iniciar el proceso de la autonomía uniprovincial, entendiéndose que existía la suficiente entidad regional histórica para seguir este camino, sin tener en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Expertos y los Acuerdos Autonómicos, suscritos precisamente aquel mismo día.

La opción uniprovincial obtuvo, entre julio y diciembre de 1981, el respaldo de 179 Ayuntamientos de los 204 que componían la provincia (87,7 %), lo que suponía el 56,69 % de la población del censo electoral, por lo que interpretaron se habían cumplido los requisitos del artículo 143.2 CE y podían dar el paso siguiente de redactar el proyecto de Estatuto, pero se computó el acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar tomado el cinco de octubre, acuerdo, que pese a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo entonces en vigor (art. 79.2) y los requerimientos del Gobierno Civil y la Corporación provincial segoviana para ello, no fue notificado a la Diputación hasta el día 4 de diciembre, pero previamente el día anterior, el Ayuntamiento de Cuéllar tomó otro acuerdo revocando el anterior que 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».

La nueva actitud de la segunda municipalidad segoviana modificó radicalmente la situación, por lo que la Diputación interpuso contra el segundo acuerdo recurso de reposición y posteriormente el contencioso administrativo ante la Audiencia Territorial de Madrid<sup>42</sup>. Una vez más hemos de destacar los problemas derivados de la crisis permanente de la UCD y el excesivo peso político de determinados líderes, que impedían tomar decisiones contrarias a sus planteamientos, que en realidad con la perspectiva del paso del tiempo, estaban perjudicando los intereses generales. El cambio del panorama político después de las elecciones de octubre de 1982, como en el caso del Estatuto abrió nuevas perspectivas y en estos trámites, el nuevo Gobierno, por aquellos

---

<sup>42</sup> Paloma BIGLINO CAMPOS: «La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetros de la constitucionalidad de la ley (Comentario a la STC de 29-IX-1984 sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla y León)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 14, mayo-agosto 1985, págs. 257-280.

tiempos, libre de ataduras y compromisos, remitió en enero de 1983 un proyecto de ley orgánica por el que, en aplicación del artículo 144 c) de la Constitución, se decidió la incorporación de la provincia de Segovia «al proceso de Castilla y León actualmente en curso». El resto de los detalles han sido ampliamente reflejados anteriormente.

En el recurso hacían constar que no se cumplían respecto a la provincia de Segovia los requisitos del artículo 143.2 de la CE, lo que supondría la disolución del ente preautonómico (Dis. Trans 70 b, CE) y, por otro lado, el fracaso de la iniciativa autonómica obligaba a esperar cinco años, respecto a la autonomía uniprovincial; al estar pendiente en aquel momento el fallo del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo revocatorio del Ayuntamiento de Cuéllar, suponían que de ser estimado habría que entender cumplidos los requisitos del 143.2 de la CE, pero, en caso desestimatorio, se volvería a la situación de cinco años de espera.

En cuanto al artículo 144 c) de la Constitución, los recurrentes entendían que tenía un carácter excepcional y debía ser impuesto restrictivamente, sólo para aquellos casos en que no hubiese voluntad de iniciativa. Al considerar que hasta dentro de cinco años la provincia de Segovia no podía reiterar su iniciativa de incorporación a Castilla y León «en consecuencia tampoco puede ser sustituida por las Cortes en el sentido de su integración en dicha comunidad» hasta pasados los cinco años, pues de lo contrario se estaría haciendo una interpretación fraudulenta de este artículo (143.3 de la CE) al utilizarse para evitar el contenido de otra norma», y finalmente los recurrentes alegaban que la facultad atribuida a las Cortes Generales por el 144 c) podía «encerrar graves peligros».

El alto Tribunal no entró a considerar la iniciativa autonómica de la Diputación, por no ser objeto del recurso, pero sentó firmemente que la Ley Orgánica 5/1983 no era contraria al artículo 143.3 de la CE. El hecho de que la provincia de Segovia entendiese que reunía los requisitos del 143.1 y 2 para convertirse en Comunidad Autónoma no significaba que, directamente emanado de la Constitución, Segovia o cualquier otra provincia, tenga un derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, ya que atribuía a las Cortes Generales la verificación de si en Segovia se cumplía el requisito previsto en el 143.1 de la CE, referente a ser provincia «con entidad regional histórica», apreciación que no se hizo al interrumpirse el procedimiento iniciado, pues incluso, de haber sido posible, aunque las Cortes no hubiesen apreciado el carácter de entidad regional histórica, podían haber autorizado su constitución como Comunidad uniprovincial por motivos de interés nacional.

El fundamento jurídico reitera una vez más que el interés nacional está por encima de la mera voluntad de una provincia para decidir su encaje en el Estado autonómico, ya que las provincias, que gozan de autonomía para el ejercicio de sus competencias, no son titulares de un derecho a la autonomía en el sentido del artículo 2 de la CE, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica. En esta ocasión el interés nacional estaba en una cuestión de orden territorial prioritario: el cierre final del mapa autonómico, para lo que sin duda se podía



llegar y se llegó a anular la voluntad autonómica de una determinada provincia, lo que supuso en este caso del acceso forzoso a la autonomía<sup>43</sup>.

En este aspecto influyó decisivamente la opinión generalizada de la doctrina y con mayor incidencia la mantenida por MUÑOZ MACHADO, participe de la Comisión de Expertos, entendiendo que «es posible el empleo del precepto de referencia (art. 144. c) para reconducir algunas iniciativas autonómicas aisladas» o que podría integrarse en una Comunidad Autónoma ya constituida, por lo que «no seguirá a la sustitución de la iniciativa proceso alguno de elaboración del Estatuto»<sup>44</sup>.

No cabe duda de que el TC desautorizó la posición autonomista de las corporaciones locales segovianas, aunque quizá los mayores afectados fueron sus elites políticas, que pocos años después pasarían a ser un recuerdo. El TC entendió que las Cortes no excedieron los límites marcados por el 144. c) de la CE, por lo que declaró que la Ley Orgánica 4/1983 de 25 de febrero no violó dicho artículo, y que era plenamente conforme a la Constitución, por lo que el recurso fue desestimado.

## Treviño

Mientras que los casos anteriores quedaron resueltos y en la práctica cerrados, quizá debido a su importancia y trascendencia en el proceso general de la organización territorial del Estado de las Autonomías, una tercera cuestión relacionada con la organización espacial de la Comunidad Autónoma llegó hasta el Tribunal Constitucional. Nos referimos al problema planteado por los dos municipios del Condado de Treviño (La Puebla de Arganzón y Treviño) pertenecientes a la provincia de Burgos, pero situados en la de Álava, con poco más de 200 kms. cuadrados y 1.100 habitantes, distante treinta kms. de Vitoria, y discurriendo por su territorio una de las vías más importantes de la red nacional: la N-I. Esta situación, que tiene sus orígenes en la organización del territorio del Antiguo Régimen, llegó a nuestros días después de superar los procesos normalizadores del siglo pasado, principalmente la división territorial de 1833<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> J. LEGUINA VILLA: «El acceso...», op. cit., pág. 194.

<sup>44</sup> S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Ed. Civitas. 1982. vol. I., pág. 267.

<sup>45</sup> L. GÓMEZ FERNÁNDEZ: «Apostillas históricas a la Sentencia del T.C. sobre la incorporación de Treviño al País Vasco». Madrid. *Revista de Derecho Público* n.º 104-105. págs. 612-628. R. GONZÁLEZ DE VIÑASPRE: *Treviño. Claves para un contencioso inacabado*. Tafalla. Txalaparta. 1999. 283 págs. Madrid. RIVERO YSERN: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*. Madrid. IEAL. 1985. J. L. ZUBIETA IRÚN: *Enclaves territoriales separados de Cantabria*. Santander. Altamira. 1997. Hemos de mencionar también el trabajo inédito de E. ORDUÑA PRADA: «Notas en relación a las disposiciones territoriales en el proceso de vertebración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En especial el Condado de Treviño». Valladolid. 1999. 34 fols. También inédito: Luis BAEZA RIOJANO: «El Condado de Treviño». Madrid 1999. 21 fols. (Trabajo realizado para el Curso sobre Regionalismos y Nacionalismos dirigido por el que suscribe en la Universidad Carlos III de Madrid).

Esta situación que hemos de considerar residual ha sido cuestionada en diversas ocasiones, tanto por la Diputación Foral de Álava, como por los dos municipios afectados, al menos en las siguientes ocasiones: 1880, 1920, 1940, 1958, de lo que se podría deducir una reivindicación perpetuada a lo largo de regímenes y sistemas políticos diferentes y nunca resuelta.

Pocos meses después de aprobado el Estatuto Vasco, los municipios del Condado pusieron en marcha el procedimiento previsto en dicha norma para integrarse en la provincia de Álava, y los plenos de ambos Ayuntamientos adoptaron por unanimidad los acuerdos correspondientes solicitando su incorporación a la provincia de Álava. Acuerdos que fueron paralizados por la Diputación provincial de Burgos, argumentando que el trámite de audiencia, previsto en el Estatuto Vasco, a la provincia que pertenecía el enclave, no podía realizarse por carecer de normas sobre plazos, forma y procedimiento de dicho trámite. Cuando en 1983 entró en vigor el Estatuto de Autonomía castellano-leonés (en lo sucesivo, EACL), los planteamientos se habían modificado institucionalmente, pues éste contenía, como podemos observar en la nota a pie de página anterior, previsiones distintas, tendentes a garantizar la permanencia del Condado en el territorio burgalés.

La nueva situación planteada por el EACL motivó los recursos de inconstitucionalidad (384/1983 y 396/1983) promovidos por el Gobierno y el Parlamento Vasco contra la disposición transitoria séptima 3, de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por entender que afectaba al contenido del artículo 8.º del Estatuto Vasco (en lo sucesivo, EV), aprobado tres años antes, entendiéndose que les asitía un derecho de prevalencia del EV en esta materia. Asimismo, solicitaban del Tribunal, que, habiéndose cumplido el primer trámite previsto en dicho artículo 81, hiciese constar en la sentencia que el Presidente del Gobierno propusiera y el Gobierno autorizase la celebración del correspondiente referéndum.

El Alto Tribunal se manifestó por Sentencia 99/86 de 11 de julio, rechazando las tesis de los recurrentes, en primer lugar, deshaciendo el equívoco de la identificación del objeto de las normas con el resultado, ya que en ningún momento se menciona el caso concreto de Treviño, sino que establecen la segregación y agregación de enclaves con carácter general. En este caso, mientras el EV se refiere sólo a los territorios susceptibles de agregación, en el EACL se regula el proceso de segregación, dejando el resultado final del proceso a merced del cumplimiento de los requisitos de agregación previstos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad afectada.

En realidad, no eran dos procedimientos independientes, porque la segregación llevaba consigo la inmediata agregación a otra Comunidad, distinguiendo el Tribunal tres fases con objetos y actores distintos. En la primera se procede a la segregación jurídica protagonizada por los Ayuntamientos, los ciudadanos del enclave, la provincia y por último la Comunidad de origen. En la segunda fase se produce la agregación en la nueva Comunidad protagonizada por el órgano legislativo y en la última fase se produce la aprobación de ambos procesos por medio de una Ley Orgánica de las Cortes Generales.

El hecho de esta complementariedad quedó de manifiesto; por tanto no se produjo una modificación del EV, pues en realidad

«Uno y otro precepto se proyectan sobre ámbitos diversos —la adopción por cada Comunidad Autónoma de una decisión relativa a su alteración territorial—, aun cuando ambas regulaciones estén llamadas a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un único resultado. Por ello no pueden reputarse inconstitucionales por contraste con lo preceptuado en las normas estatutarias —como la disposición transitoria 70.3 del EACL, llamadas a disciplinar actos específicos de otra Comunidad».

Igualmente fue desestimada la petición de autorización para el referéndum al resultar incongruente con la naturaleza de control abstracto de las normas que está atribuido a los recursos de inconstitucionalidad y con el carácter declarativo de sus sentencias. Desestimados los recursos, se produjo un voto particular del magistrado Leguina Villa, entendiendo que existía una colisión normativa

Es conveniente recordar que en algunos sectores sociales y políticos no se interpretó esta sentencia en los términos correctos, pues no derrotaba, como hemos visto, ninguna propuesta de segregación, sino que se pronunció en contra de las tesis mantenidas por el Gobierno y Parlamento vascos, sobre una disposición concreta del EACL, precisamente en la que se fijaba el procedimiento segregador, que entendían lesionaba el contenido del artículo 8.º del EV.

Aunque todos los recursos de inconstitucionalidad planteados contra diversos preceptos del EACL referidos a la integridad territorial fueron desestimados, observamos la diferencia entre las que afectaban a León y Segovia, que supusieron en la práctica el cierre de la cuestión mientras que la de Treviño no se cerró y en la actualidad se configura como el problema más importante para la definitiva vertebración territorial de la Comunidad. Sin embargo, después de la Sentencia, los cauces están abiertos, ahora ya enmarcados en unos procedimientos largos y complejos, pero específicos, aunque ya supeditada su solución al orden político.

No podemos cerrar el tema sin realizar algunas reflexiones sobre el particular, pues el origen de la cuestión debemos buscarlo en la ya señalada confusa organización territorial del medievo, continuada en el Antiguo Régimen, y enmarcada en el ámbito de las jurisdicciones y la pugna entre las señoriales y las de realengo. En el caso de Treviño, existen razones históricas difícilmente rebatibles, pese a los argumentos en contra de una visión historicista interesada, de que Treviño era un Condado sufragáneo de Castilla cuando en 1200 se produjo la conquista de Álava por Alfonso VIII, situación en la que permaneció hasta 1366, conferido por Enrique II al Adelantado Mayor Pedro Manrique, instituyendo en la villa de Treviño mayorazgo de varón, lo que determina su condición realenga.

La situación se mantuvo sin modificaciones y en 1591, al aparecer por primera vez la figura de la provincia, aunque con carácter fiscal, en el censo de

Felipe II, Treviño está incluido en la de Burgos, situación que se repite en los trabajos del Nomenclátor de Floridablanca de 1789<sup>46</sup>, y en este último caso, a pesar de los intentos racionalizadores del territorio propugnados por los arbitristas e ilustrados que no consiguieron eliminar ningún enclave, excepto el de Jumilla, que se incorporó a Murcia. A este respecto no podemos olvidar que a fines del Antiguo Régimen en lo que hoy es nuestra Comunidad Autónoma, las distorsiones territoriales eran muy importantes, recordemos esquemáticamente: Tierras del Conde de Benavente, que se prolongaban hasta Galicia y pertenecían a la jurisdicción provincial de Valladolid, los partidos de Chinchón y Navalcarnero, a la de Segovia, las Tierras del Condestable en Burgos, Logroño repartido entre Burgos y Soria, Valladolid en León y a la inversa, etc.

El constitucionalismo trató de poner fin a esta situación, destacando los intentos de Bauzá 1813, Bauzá y Larramendi 1822 y, sobre todo, en la división de 1833, aunque perduraron algunas reliquias territoriales de aquel pasado, entre ellas el Condado de Treviño que confirmó su adscripción a la provincia burgalesa situación no modificada hasta la actualidad, pese a los múltiples intentos segregadores y los litigios producidos en las dos últimas décadas.

Después del fallo del Tribunal Constitucional se buscaron fórmulas políticas globales que tratasen de resolver, no sólo la cuestión de Treviño, sino el resto de los problemas planteados de forma residual en el territorio español, en consecuencia, se creó en el Senado una Ponencia de enclaves territoriales, constituida en la Comisión General de las CCAA. Dicha Ponencia, considerando que el caso de Treviño era el más urgente, propuso en 1995 la creación de una Comisión, formada por los representantes de las dos Comunidades Autónomas afectadas, las Diputaciones de Álava y Burgos y los dos Municipios del Condado.

Transcurridas las primeras reuniones se comprobó la diferencia de conceptos que existía entre las instituciones afectadas, tanto en el papel de la Comisión como de los propios enclaves territoriales. Así, para los representantes de la Junta de Castilla y León, el fin prioritario de la Comisión era mejorar la condición de vida de los habitantes de los enclaves, mientras que los representantes vascos pretendían que la Comisión se convirtiese en el foro adecuado para propiciar la incorporación a Álava. Como era de esperar y ante planteamientos tan divergentes, la actividad de la Comisión no prosperó y ante su falta de operatividad, los dos Ayuntamientos del enclave acordaron en febrero de 1998 celebrar un referéndum para determinar si se iniciaban los trámites de agregación al País Vasco. La consulta popular se celebró, pese a no estar auto-

<sup>46</sup> *España dividida en Provincias e Intendencias y subdividida en Partidos, Corregimientos... con un nomenclátor o diccionario...* Madrid. Imprenta Real. 1789. 2 vols. El Condado de Treviño estaba formado por una Villa y cuatro cuadrillas (Abao, Río como ayuda, Val de Lauri y Val de Tovera). Treviño era un señorío secular, con un Alcalde Mayor de señorío y otro Ordinario, por el Conde de este Título, Marqués de Montealegre de quien es este Condado y en apelación al Adelantamiento. Mientras que La Puebla de Arganzón, estaba incluida en la jurisdicción del Partido de Miranda de Ebro, también era señorío secular y tenía Alcalde Ordinario por el Duque de Frías y en apelación al Adelantamiento.

rizada ni por la Comunidad de Castilla y León ni por el Gobierno, con un resultado final del 68 % de los vecinos a favor de la incorporación a Álava, pero la validez y efectos jurídicos de este sondeo, pues no puede considerarse más que eso al carecer la consulta de los requisitos legales, son prácticamente nulos, como ha confirmado un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de julio de 1999, por el que se anula el referéndum celebrado el 8 de marzo de 1998.

Si, por un lado, los argumentos históricos están de parte de la permanencia en la provincia de Burgos del enclave treviñés, por otro, los Estatutos de Autonomía de ambas Comunidades han contemplado una posible modificación de su adscripción provincial, con unos procedimientos concretos, tanto de segregación como de integración, respaldados por la STC 99/1986, nos hemos referido a su extensión, distancias, etc., por lo que también resulta oportuno detallar la evolución de la población de ambos municipios, al menos desde 1900 a nuestros días, cuyos detalles son los siguientes:<sup>47</sup>

MUNICIPIO	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1998
La Puebla	600	626	692	635	595	606	575	491	481	232	275
Treviño	3701	3622	3694	3946	3729	3554	2926	2182	1346	907	915
Añastro	198	231	241	-	-	-	-	-	-	-	

Una revisión a estos datos nos facilita la conclusión inmediata de su despoblación progresiva desde la década de los cincuenta, a ritmo análogo al de las zonas rurales de Castilla y León, que paulatinamente concentra su provincia en las capitales de las provincias o en los municipios medios de influencia cercana, en este caso Miranda de Ebro, Vitoria y Bilbao. Para estas entidades locales la tendencia es difícilmente reversible, salvo grandes inversiones que fijen la población en los medios rurales y garanticen su futuro, cuestión que entra en la utopía. El proceso lógico es que continúe la emigración hacia dichos centros urbanos, empadronándose en los mismos y lo más deseable es que los pueblos no desaparezcan al convertirse en lugares de segunda residencia, oferta que en la zona, al parecer, supera a la demanda.

Otra cuestión es que se fomenten las urbanizaciones a precio asequible, destino de habitantes derivados desde la próxima Vitoria, a causa del encareci-

<sup>47</sup> Fuentes: Para el período 1900-1980. *Poblaciones de hecho de los Municipios españoles según los Censos oficiales*. 1900-1980. Madrid. INE. 1987. Para el de 1991: *Censo de Población de 1991. Poblaciones de Derecho y hecho de los Municipios españoles*. Madrid. INE. 1992. En ambos casos se recogen los datos correspondientes a la Población de Hecho. Para las 1998 las cifras referidas al 1-1-1998, facilitadas por el INE en la red Internet. Añastro perdió su condición de Municipio incorporándose al del Condado de Treviño.

miento de la vivienda y de los servicios, aunque es probable que también en este supuesto se mezclen criterios políticos alentados por intereses partidistas que permitan asentar una población garante del resultado de cualquier consulta popular tendente a la integración en la provincia de Álava.

De cualquier forma, más pronto o más temprano habrá que dar una solución a esta cuestión, dentro de los marcos legales, y probablemente las razones históricas deban dar paso a las de la racionalización del territorio, aunque también debemos entender que la solución definitiva debe encauzarse por la ponencia creada para estos asuntos en el Senado, «foro adecuado para tratar el asunto de los enclaves»<sup>48</sup>, que entendemos debería impulsar la normalización de todos los casos existentes en el territorio español y éste concretamente.

b) *La cuestión de las sedes de las instituciones políticas de autogobierno*

La Constitución española de 1978, que supuso el cambio de un Estado centralista unitario a un modelo de organización descentralizada y plural, determina en el artículo 147.2.c) que el Estatuto debía ser la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y obligatoriamente debía contener, además de la denominación de acuerdo con su identidad histórica, la delimitación territorial y «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

Estas últimas plantearon escasas dudas respecto a su capitalidad, que era sin discusión la de la provincia generadora de la Comunidad Autónoma, o en el caso de las Islas Baleares tampoco se cuestionó la capitalidad de Palma de Mallorca. Sin embargo, los problemas y las viejas discrepancias entre provincias limítrofes surgieron a la hora de determinar las sedes de varias CCAA pluriprovinciales, desatándose antiguas rivalidades entre ciudades que reclamaban su prioridad por la ubicación de las sedes.

Tales actitudes que podían resultar insólitas para un espectador no avisado podrían explicarse, además del protagonismo provincial inherente a las antiguas ciudades con voto en Cortes de la Corona de Castilla<sup>49</sup>, por el tradicional estado de postración que durante siglos, y muy especialmente desde el XIX, ha aquejado a los pequeños y medianos centros urbanos de España, donde el crecimiento de los más destacados se ha hecho por factores geográficos, económicos o sociales, pero casi siempre a costa de las migraciones del ámbito

---

<sup>48</sup> *El Mundo de Castilla y León*. Valladolid. Domingo 20-VI-1999. Declaraciones del Ministro de Administraciones Públicas Angel Acebes sobre el problema de Treviño: Refiriéndose a la Ponencia del Senado entendió que «*Este sí que es un sitio adecuado para que se intente llegar a un alto grado de consenso y profundizar en las motivaciones y en las causas, para poderlo resolver siempre atendiendo a la legalidad*». Insistió en la necesidad de que «*se tenga en cuenta en primer lugar el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y posteriormente el Estatuto de Guernica sin olvidar la postura de las corporaciones locales, incluida la Diputación de Burgos*».

<sup>49</sup> Recuérdese que la capitalidad de las Comunidades Autónomas vinculadas en el pasado a la Corona de Aragón no plantearon ninguna controversia.

rural al urbano y ese crecimiento ha sido entendido por las ciudades menos favorecidas como una especie de expoliación por parte de las de mayor crecimiento y concentración industrial o servicios.

En Castilla y León se produjeron los debates más polémicos, pues la candidatura histórica de Valladolid, antigua capital de la Monarquía Hispánica en el siglo XVI y entre 1601 y 1606, núcleo urbano más poblado de la Meseta Norte, entonces y ahora, cabecera regional de servicios en los tiempos modernos, con una de las Universidades más antiguas de España y la mayor aglomeración urbana e industrial de la Comunidad, veía como su capitalidad lógica y natural era cuestionada por otras ciudades próximas dejando al descubierto celotipias y reticencias.

En los primeros años de la Transición comenzaron las dificultades para llegar a un acuerdo que permitiese determinar no sólo las futuras sedes de autogobierno, sino la misma del Consejo General de Castilla y León, debido a las pretensiones de diversas capitales y a los deseos de algunas fuerzas políticas, lo que obligó al legislador a buscar una fórmula conciliadora previa que pasaba por la itinerancia y la dispersión, con lo que se conseguía una solución provisional, para desarrollar el proceso autonómico, pues la fórmula resultaba inviable una vez entrasen en funcionamiento todas las instituciones de autogobierno. De acuerdo con estos criterios, mantenidos en los dos Reglamentos de Régimen Interior sucesivos (2-5-1979 y Decreto 2/1980 de 25 de enero), los Plenos del Consejo se celebrarían en cualquier lugar de Castilla y León que fuese idóneo y la ubicación oficial de las Consejerías radicaba en la provincia por la que el titular hubiese sido elegido.

El hecho de que la presidencia del Consejo fuese ostentada por dos políticos burgaleses pertenecientes a la UCD, J.M. Reol Tejada, elegido el 22 de julio de 1978 y J.M. García Verdugo el 12 de julio de 1980, condicionó de alguna manera la ubicación de la sede provisional del Consejo en Burgos, pues, a propuesta del último, el Comité Ejecutivo regional de UCD, reunido en Arévalo el día 17 de noviembre de 1980, aprobó un proyecto de reestructuración del Consejo, aglutinando en torno al presidente cuatro áreas (Económicas, Sociales, Culturales e Interior), que de forma provisional y hasta que el Estatuto entrase en vigor se concentraban en Burgos «sin que esto prejuzgue para el futuro la capitalidad de la región»<sup>50</sup>.

La propuesta política de UCD se confirmó con la aprobación de un tercer Reglamento, aprobado por Decreto 1/1981 de 14 de marzo, pero dos meses más tarde, como una muestra más de las contradicciones internas del partido del Gobierno, el Comité Ejecutivo Regional de la UCD optó por la solución de Tordesillas como futura capital regional, a la vista de las experiencias de Vito-

---

<sup>50</sup> M. RODICIO: *El Norte de Castilla*. 19-11-1980. pág. 9. J. M. BILBAO UBILLOS: «Disposiciones...», op. cit., p. 54, opina que el establecimiento provisional del Consejo en Burgos se debía a un intento baldío de atraer a las provincias de Logroño y Santander. Entendemos que la decisión de estas dos provincias ya estaba tomada y la decisión inicial de Reol, como la más institucional de García Verdugo, obedecían a presentar una política de hechos consumados.

ria y Santiago, capitales del País Vasco y Galicia, respectivamente; criterio compartido por los socialistas, convencidas ambas fuerzas políticas de las razones históricas de Tordesillas, su posición estratégica en la Cuenca del Duero como cruce de caminos y su proximidad a Valladolid. Las reivindicaciones burgalesas, alegando el viejo argumento de su condición de Cabeza de Castilla», fueron desoídas y cuando la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales se reunió en Salamanca el 27 de junio de 1981 para discutir y aprobar el proyecto de Estatuto, acordó designar a Tordesillas como capital de la futura Comunidad Autónoma.

En la primera tramitación del proyecto de Estatuto se presentaron algunas enmiendas pretendiendo modificar la ubicación de las sedes, incluida una del Grupo de Coalición Democrática que defendía la determinación de las sedes mediante una ley de las futuras Cortes. Cuando el nuevo Legislativo surgido de las elecciones de octubre de 1982 hizo suyo el proyecto de Estatuto se produjo la segunda y definitiva tramitación, desapareció la referencia a Tordesillas, admitiendo la ponencia una enmienda que abría la posibilidad de distintas sedes de las instituciones y una referencia a que la primera sesión de las Cortes lo fuese en Tordesillas, modificaciones aceptadas sin oposición que conformaron el artículo 3.1 del EACL<sup>51</sup>.

No debemos ignorar que la solución tenía un carácter provisional, coincidente con decisiones anteriores que posponían los temas territoriales para ocasión más oportuna, de lo que hemos de deducir la existencia de un cúmulo de dificultades importantes para llegar a la institucionalización definitiva de nuestra Comunidad Autónoma. La unanimidad tardó en llegar, pues constituidas las Cortes en Tordesillas el 21 de mayo, se reunieron en sesión ordinaria en Segovia el 30 de junio, presentando el ejecutivo socialista un proyecto de Ley que fijaba en Valladolid la sede de las Instituciones de autogobierno, iniciativa que no tuvo éxito, pues votaron a favor 44 procuradores frente a 38 abstenciones, los correspondientes al Grupo de Alianza Popular, que curiosamente repetía los resultados de una votación anterior a la enmienda del PDP proponiendo Burgos como capital de las sedes autonómicas.

La unanimidad era difícil y, transitoriamente, por Decreto 47/1983 de 12 de agosto de la Junta de Castilla y León, se fijó en Valladolid la ubicación provisional de las sedes «hasta tanto no se apruebe la Ley a que hace referencia el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía». Cuatro días más tarde por otro Decreto, el 48/1983, la Junta de Castilla y León aceptó la cesión de uso realizada por el Ayuntamiento de Valladolid de los edificios y terrenos colindantes, de la carretera de Valladolid a Rueda situados en el kilómetro 3,5, según el acuerdo de la Corporación del 9 de agosto anterior. El Decreto 47/1983 fue impugnado por el Ayuntamiento burgalés ante la Audiencia Territorial de

---

<sup>51</sup> El artículo 3.1 del EACL dice así: «Constituidas las Cortes de Castilla y León en la villa de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la Ley que determine la sede o sedes de sus Instituciones de autogobierno por mayoría de dos tercios».



Burgos que desestimó el recurso contencioso administrativo por sentencia de 25 de mayo de 1985. Promovido el recurso de apelación, el Tribunal Supremo (en adelante, TS) lo desestimó por sentencia de 30 de julio de 1987. En los fundamentos jurídicos de la Sala 4.<sup>a</sup> del TS se aprecian argumentos de gran interés, no sólo los de carácter específico, sino los generales, como las referencias que hace al perfeccionamiento del Estado de Derecho en que el sistema de división de poderes es pieza clave para garantizar las libertades de los ciudadanos e impedir el uso arbitrario del Poder Público. En cuanto al acto objeto del proceso se trataba «de un acto político incuestionable, de alta política; no de un simple acto provocado por un móvil político, lo que es completamente distinto, sino de un acto político por su naturaleza intrínseca».

Desaparecido el Consejo de Castilla y León y, por tanto, la sede provisional de Burgos, se podría caer en la ausencia de ubicación de los órganos Ejecutivos de la Comunidad, lo que supondría una solución absurda y el hecho de evitarla respaldaba la decisión de fijar provisionalmente la capitalidad en Valladolid, ya que pese a los inconvenientes que podía suponer para algunos miembros de la Comunidad esta decisión, peor sería «que ésta no contara con una sede definida, con lo que la inseguridad jurídica sería total y el desgobierno asegurado».

El Decreto de la Junta era la respuesta a una medida impuesta por circunstancias anómalas —la imposibilidad de conseguir los dos tercios en las Cortes— y aunque no se trataba de una delegación de las mismas sí que existía de hecho una autorización, ya que fueron ellas las que instaron al Gobierno regional a determinar provisionalmente las sedes de autogobierno en la sesión extraordinaria de 28 de julio. Por último, entendía el TS que la falta de apoderación del Presidente era relativa pues si bien no consiguió los dos tercios de los votos requeridos, obtuvo cuarenta y cuatro votos a favor y treinta y ocho abstenciones, y aunque no consiguió la mayoría cualificada, existía «una voluntad preponderante en las Cortes de esta Comunidad en favor de la adopción de la sede fijada en el Decreto en cuestión».

Si bien en la primera legislatura no había sido posible consensuar una mayoría de dos tercios de los procuradores para resolver definitivamente el problema de las sedes, en la segunda los escollos entraron por el camino de las soluciones en virtud de los cambios en AP y de los resultados electorales, cuyo detalle para las dos primeras legislaturas fue el siguiente:

1983			1987		
PSOE	42	escaños	AP	32	escaños
CP	39	»	PSOE	32	»
CDS	2	»	CDS	18	»
PDL	1	»	PDP	1	»
			SI	1	» <sup>52</sup>

<sup>52</sup> En 1987, el partido más votado fue AP con 493.488 votos frente a los 488.469 del PSOE.

El pacto de gobierno entre AP y el CDS supuso el acceso a la presidencia de la Junta de J. M. Aznar, que llegó a un acuerdo previo con todos los Grupos Parlamentarios, presentando al iniciar la legislatura un proyecto de ley tramitado directamente y en lectura única ante el Pleno de la Cámara y en la sesión plenaria el proyecto fue aprobado en votación nominal y pública por 78 votos a favor y cuatro en contra, emitidos por cuatro procuradores de AP, dos por León y dos por Burgos, que rompieron la disciplina de partido<sup>53</sup>.

La Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León, se publicó en el *Boletín Oficial de la CA* el 11 de enero de 1988. En la Exposición de Motivos se hacía un reconocimiento al pasado histórico de «múltiples ciudades» de la Comunidad, con títulos legítimos para optar a la sede de las instituciones, por lo que hubiese resultado muy difícil y objetable la toma de una decisión apoyada exclusivamente en tal argumento. Para ello se buscó una fórmula de consenso basada en razones de presente y de futuro tendentes a la consolidación de la Comunidad Autónoma, que se tradujeron en criterios de «funcionalidad, eficacia y accesibilidad».

De este planteamiento se dedujo la conveniencia de hacer coincidir en una misma ubicación las instituciones básicas autonómicas, optando por «aquel lugar que, en virtud de diversos argumentos de situación, comunicaciones e infraestructura, resultara más adecuado para el conjunto de la Comunidad». Si a ello añadimos la experiencia previa de los cuatro años de provisionalidad ya citados, tendremos el conjunto de argumentos que aconsejaron la decisión final de fijar en Valladolid la sede de las Instituciones. Desde aquel momento y con carácter definitivo, «*Las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Cortes de Castilla y León, Presidente de la Junta de Castilla y León y Junta de Castilla y León, en que se expresa su autogobierno, tendrán su sede en la ciudad de Valladolid*»<sup>54</sup>.

La ubicación de las Cortes creó otra situación especial por encontrarse instaladas, con carácter provisional, en el castillo de Fuensaldaña, propiedad de la Diputación provincial de Valladolid, según el acuerdo de la Mesa de las Cortes de 6 de julio de 1983, por lo que la Disposición adicional 1.<sup>a</sup> disponía su ubicación de acuerdo con lo previsto en el artículo único, conforme a lo establecido en su propio Reglamento y autorizando a que se mantuviesen ubicadas en Fuensaldaña mientras no dispusiera de una sede en Valladolid.

Respecto al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, aunque forma parte del Poder Judicial del Estado y por tanto no es un órgano de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prevé sea la propia Comunidad quien establezca su sede cuando exista una o más Audiencias Territoriales, como es el caso de

<sup>53</sup> J. M. BILBAO UBILLOS: «Disposiciones...», op. cit., pág. 56.

<sup>54</sup> Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León. Artículo único.

Valladolid y Burgos, por lo que las Cortes aprobaron la Ley 14/1987, de 29 de diciembre, que en su artículo único fija la sede del Tribunal Superior de Justicia en Burgos, aunque en la Exposición de Motivos, en la que explica la conveniencia de la decisión entendiendo que con ella se obtienen mayores cotas de integración en la Comunidad Autónoma, determina que la Audiencia Territorial de Valladolid, en aplicación de la referida Disp. Ad. 3.ª de la LOPJ, asumirá las Salas de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social. Por último, la Ley 2/1994, de 9 de marzo, referente al Procurador del Común, no determina expresamente la sede de la institución, pero se encuentra ubicada en León

c) *La normativa autonómica en materia de organización territorial*

El desarrollo normativo autonómico posterior, que afecta a la organización territorial de la Comunidad Autónoma, ha discurrido por caminos que en ocasiones se han considerado poco dinámicos, acelerados éstos a partir de 1995, aunque no debemos olvidar que la cuestión es, sin duda, una de las que más interfieren en la actividad legal y política de Castilla y León. Tampoco se puede hacer una crítica sobre la escasez de normas, creemos que de momento existen las precisas, siempre susceptibles de mejora y ampliación, aunque en otros marcos menos estrictos y complejos que los territoriales sí parece existir un desarrollo normativo más extenso.

Vamos a fijar nuestra atención en algunas normas que, de una u otra forma, han condicionado y cooperado a la articulación y consolidación territorial de la Comunidad Autónoma: siguiendo un orden cronológico, después de la Ley de sedes encontramos la Ley 3/1989, de 13 de abril, por la que se determina la capitalidad de los Partidos Judiciales, que cumple lo dispuesto en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, en la que se encomienda a las Asambleas Legislativas de las respectivas CCAA el desarrollo normativo de determinados preceptos, entre ellos determinar la capitalidad de los Partidos judiciales en aquellos Municipios que por su localización geográfica, número de habitantes y medios de comunicación se encuentren más próximos al ciudadano.

Las CCAA se limitaron a determinar la capitalidades de los partidos, de acuerdo con la delimitación dada a éstos por dicha Ley de Demarcación, que en el caso de Castilla y León suponían 41 partidos judiciales distribuidos entre las nueve provincias con el siguiente criterio: Ávila: 4; Burgos: 7; León: 7; Palencia: 3; Salamanca: 5; Segovia: 4; Soria: 3; Valladolid: 3 y Zamora: 5.

Durante la primera Legislatura se promulgó la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales. En ella se desarrolló el artículo 20 del EACL, bajo los principios de coordinación y descentralización y la previsión de realizar transferencias de servicios y traspaso del ejercicio de funciones desde la Comunidad Autónoma a las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos superiores a 20.000 habitantes. Se establecieron un Consejo de Cooperación de la Admi-

nistración de la CA con las provincias de Castilla y León, con la misión de proponer directrices y programas a incluir en los Planes de la Comunidad a los efectos de la coordinación entre las Administraciones y unas Comisiones de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

En esta relación de normas que de alguna forma tienen incidencia sobre la organización territorial de la Comunidad Autónoma hemos de mencionar la Ley 7/1991, de 30 de abril, reguladora del Fondo de Compensación Regional, la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de Castilla y León, o las de Espacios Naturales (1991), Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (1993), Montes (1994), Medio Ambiente (1994) y sus modificaciones de 1998, etc.

### La Comarca del Bierzo

Volviendo al orden territorial concreto, en este caso las comarcas, y aunque en Castilla y León podría articularse una división comarcal en múltiples lugares de su espacio, sólo se ha aplicado la acción normativa en una ocasión con la Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación y regulación de la Comarca del Bierzo, iniciativa del Gobierno regional para dar cauce a unas demandas y a un sentir popular muy enraizado desde tiempos pasados, que aconsejaban el reconocimiento jurídico de la figura comarcal. Situada al noroeste de la provincia de León, limítrofe con Galicia, Asturias y Zamora, la comarca está integrada por 37 municipios, sobre una extensión de 3.000 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 140.000 habitantes.

Tomando como punto de partida el artículo 42.3 de la LRBRL, la Ley 1/1991, de Castilla y León, dispone la existencia de los órganos precisos: Consejo Comarcal del Pleno, el Presidente y la Comisión de Gobierno, y otros que corresponden a dicho Pleno, mediante acuerdo o previa aprobación del Reglamento Orgánico Comarcal, lo que supone una manifestación de la potestad organizativa de la entidad local<sup>55</sup>.

Respecto a las competencias conferidas por el legislador autonómico a la comarca del Bierzo, son análogas al conjunto previsto en el artículo 4.1 de la LRBRL, aunque debemos tener en cuenta que, por su específica configuración comarcal, la Ley 1/1991 no contiene el derecho a intervenir en todos los asuntos que afecten a su círculo de intereses, aunque en el artículo 4.º enumera las materias sobre las que la Comarca del Bierzo ejercerá las competencias que le atribuyan las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública: *Ordenación del territorio y Urbanismo, Sanidad, Servicios Sociales, Cultura y Deporte, Salubridad pública y medio ambiente, Turismo y tradiciones populares, Artesanía, Agricultura, Ganadería y Montes, Minería, Ferias y mercados comarca-*

---

<sup>55</sup> T. QUINTANA LÓPEZ: «Las Comarcas en Castilla y León. La Comarca del Bierzo». Zaragoza. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 3, 1993, p. 141.

les, *Energía y promoción industrial*, aunque QUINTANA entiende que las leyes a que se refiere el artículo deben ser autonómicas y no estatales por ser precisamente la comarca una creación de la Comunidad Autónoma<sup>56</sup>.

Hay que señalar la existencia de dificultades materiales llegado el momento de articular y consolidar la comarca berciana, así como una cierta lentitud en el desarrollo del proceso comarcalizador, pues se constituyó el Pleno del Consejo Comarcal del Bierzo el 11 de julio de 1991, con escasa actividad en los años posteriores: constitución de la Comisión de Gobierno, Comisiones informativas, creación de un mínimo aparato de apoyo, retribuciones, asuntos relacionados con las señas de identidad, etc. El 30 de septiembre de 1993 el Pleno del Consejo Comarcal aprobó por unanimidad el documento sobre el marco competencial y funcional de la comarca del Bierzo, en el que se determinan las actividades susceptibles de transferencia o delegación. La situación prolongada durante los años siguientes ha estado supeditada, por un lado, a los procesos electorales de 1995 y 1999, así como a la voluntad política de los titulares de las competencias susceptibles de transferencia o delegación: en este caso, la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de León.

De ambas instituciones depende que en el futuro la experiencia comarcal prospere. Entendemos que El Bierzo, por su población, número de municipios, algunos importantes como Ponferrada, Villafranca, Cacabelos, Fabero, Torre o Bembibre, su homogeneidad geográfica, agrícola e industrial, sin olvidar sus antecedentes históricos: Ponferrada, cabeza de un Partido en el Antiguo Régimen, Villafranca, capital de provincia en la división de 1823, son razones que abonan la conveniencia de que se mantenga el reconocimiento de un espacio territorial diferenciado, enriquecedor de las peculiaridades regionales de Castilla y León.

## El Urbanismo

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo, publicada el 25 de abril, estimó parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas Instituciones, entre ellas la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Recurso 2487/1990) contra la Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. La STC declaró inconstitucionales numerosos preceptos de la Ley, al haber sido dictados por el Estado, vulnerando el orden constitucional de competencias, entre los que se encontraban todos los de carácter supletorio, así como la disposición derogatoria del Texto Refundido de 1976<sup>57</sup>, que recuperó su vigor, en cuanto no fuese incompatible

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>57</sup> El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril, refundía el texto de la primera reforma efectuada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de la primera Ley del Suelo de 1956.

con los preceptos que se mantenían vigentes de 1992. Las consecuencias de la STC suponían la necesidad de elaborar una normativa urbanística propia y completa de la Comunidad Autónoma, para desarrollar las competencias regionales en la materia, adaptando a la realidad regional el cuerpo normativo desarrollado por el legislador estatal<sup>58</sup>.

Si bien, por un lado, la STC no aportaba relevancia práctica para la seguridad jurídica de los procesos urbanísticos en curso al proyectarse sobre disposiciones supletorias, sustituidas de forma general por las del Texto Refundido de 1976, no sucedía lo mismo con la ejecución de los Planes Generales de Ordenación Urbana adaptados a la legislación anulada, principalmente a los casos de participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la actividad de la Administración. Por tanto, las Cortes de Castilla y León promulgaron la Ley 9/1997, de 13 de octubre, sobre medidas transitorias de Urbanismo, con el fin exclusivo de asegurar la estabilidad del marco normativo en materia de urbanismo, sin perjuicio de introducir diversos ajustes técnicos orientados a aliviar algunos de los inconvenientes de la legislación anulada.

La Ley de Ordenación del Territorio no se ha hecho esperar, pues poco más de un año de la dictada provisionalmente para resolver los vacíos legales urbanísticos, se promulgó la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, con el fin de establecer los principios y objetivos de la Ordenación territorial en Castilla y León, y regular los instrumentos necesarios para el ejercicio por el ejecutivo regional de sus competencias en esta materia. Esta Ley debemos enmarcarla en el proceso general de regulación del urbanismo que han seguido casi todas las Comunidades Autónomas después de la STC de 1997, al atribuirles la competencia para desarrollar la política de Ordenación del Territorio, sin perjuicio de la participación de las demás Administraciones Públicas y de la iniciativa privada; que ha producido un importante *corpus* doctrinal<sup>59</sup>.

## El Régimen local

Ya habíamos visto anteriormente la Ley 6/1986, de 6 de junio, que regulaba las relaciones entre la CA y las Entidades locales. El paso del tiempo, la formación de nuevas mayorías y las demandas planteadas por más del 25% de los Municipios españoles, que como se sabe configuran el territorio regional de

<sup>58</sup> Esta situación dio pie a las CCAA para dictar las denominadas *Leyes-puente* en virtud de las cuales aquéllas incorporaron de manera provisional a su legislación propia, en todo o en parte, el contenido del Texto Refundido de 1992. Entre otros: J. M. DÍAZ LEMA: «Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda», en: *Derecho Público de Castilla y León*, dirigido por J. GARCÍA ROCA, op. cit., págs 442 y sgts.

<sup>59</sup> L. PAREJO ALFONSO, Dir.: *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Madrid. M. Pons. 1998. 481 págs. *Ibidem*, *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*. Madrid. M. Pons. 1999. 661 págs. *Ibidem*, *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanístico*. Madrid. M. Pons. 1999. 677 págs. I. LAGASABASTER HERRARTE y I. LAZCANO BROTONS: *Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio en Euzkaldherria*. Oñate. IVAR. 1999. 381 págs. M. SÁNCHEZ MORÓN: *El Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Valladolid. Lex Nova. 1999. 538 págs.

Castilla y León, hicieron precisa la promulgación de una Ley que regulase el régimen local. Un proyecto inicial se redactó en los servicios de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial hacia 1994, que pasó a informe de diversas Entidades e Instituciones, entre ellas la Federación Regional de Municipios y Provincias, cuyo presidente, Atilano Soto Rábanos, tuvo la delicadeza de hacerlo llegar a la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal para conocer su opinión.

La primera carencia que se detectó fue la de una Exposición de Motivos, al estilo del Preámbulo de la LRBRL, con dos partes claramente diferenciadas, una de carácter histórico y otra jurídico<sup>60</sup>, así como diversas cuestiones relacionadas con la supresión de municipios, segregaciones, etc., que en su día se hizo llegar a la Federación<sup>61</sup>. El proyecto siguió su trámite, pero no fue aprobado en aquella legislatura y hubo de esperar a la siguiente, para que se promulgase la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León<sup>62</sup>.

La Ley se divide en nueve Títulos<sup>63</sup>, algunos de gran interés por los remedios que intenta poner al gran problema territorial de Castilla y León: los 2.248 municipios, de los que sólo catorce superan los 20.000 habitantes<sup>64</sup>, supone una baja densidad de población (26,47 frente a los 78,73 de la media nacional), factores que entendemos resultan, junto con un envidiable Patrimonio Histórico Artístico y Natural, las auténticas peculiaridades de la Comunidad Autónoma, por lo que cualquier proyecto de vertebración territorial ha de considerar prioritariamente tales condicionantes<sup>65</sup>.

La Ley se considera fiel a la tradición de los municipios libres y democráticos, recuperados por nuestra Constitución, que reconoce y garantiza el dere-

<sup>60</sup> La aportación histórica del Preámbulo de la LRBRL fue redactada por el catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Salamanca, Benjamín González Alonso. Mientras que la jurídica corrió a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo Luciano Parajo Alfonso.

<sup>61</sup> La sugerencia de la Exposición de Motivos fue aceptada por la Consejería de Administración Pública y posteriormente la Directora General de Administración Local encomendó al que suscribe la redacción del aspecto histórico sobre las municipalidades de Castilla y León. El texto superó las diversas vicisitudes parlamentarias y se incorporó definitivamente a la Ley según consta en los seis primeros párrafos de dicha Exposición.

<sup>62</sup> Un temprano análisis puede verse en R. RIVERO ORTEGA, «Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998 de 4 de junio». Madrid. *REALA*. n.º 277. Mayo-Agosto. 1998, págs. 27-53.

<sup>63</sup> Disposiciones Generales (I), Creación y Supresión de Municipios y Alteración de sus Términos (II), Deslinde de Términos Municipales (III), Competencias y Servicios Municipales (IV), Del nombre, capitalidad y símbolos del Municipio (V), Mancomunidades y otras entidades asociativas (VI), Entidades Locales Menores (VII), Regímenes Municipales Especiales (VIII), Relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (IX)

<sup>64</sup> Las capitales de provincia: Ávila (47.650), Burgos (161.984), León (139.809), Palencia (79.745), Salamanca (158.457), Segovia (54.012), Soria (33.882), Valladolid (319.946), Zamora (64.621). Además: Aranda de Duero (29.641), Miranda de Ebro (35.397) en Burgos, Ponferrada (61.469), San Andrés del Rabanedo (23.487) en León y Medina del Campo (20.023) en Valladolid.

<sup>65</sup> El reconocimiento de esta peculiar y grave situación se recoge en la propia Exposición de Motivos, donde se indica que: «Esta población que representa aproximadamente el 6,5% de la total del Estado se distribuye en 2.247 (sic) que, a su vez, representan el 27,8% del total de municipios de la nación. Por otra parte, del total de municipios en la Comunidad Autónoma sólo 47 –2,09%– disponen de una población de derecho superior a los 5.000 habitantes y el 86,27% cuenta con menos de 1.000 habitantes de los cuales 1051 no superan los 250».

cho a la autonomía para la gestión de sus intereses a Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas (arts. 137 y 141 CE). Respecto al contenido constitucional de la distribución de competencias, se realiza en dos niveles: el básico estatal, y el desarrollo de estas bases por el autonómico, contenidos respectivamente en los artículos 149.1.18 y 148.1.20. En este punto concurren las bases del Régimen Jurídico de la Administración Local contenidas en la LRBRL que deben ser desarrolladas en el marco del Estatuto de Autonomía.

Debe entenderse que la garantía constitucional del principio de la autonomía local comprende la autonomía política, la administrativa y la financiera, según se ha reiterado en la Carta Europea de la Autonomía Local, pero puede llegar a resultar inoperante al no disponer muchas Entidades Locales de otros recursos que los facilitados por las restantes Administraciones Públicas, circunstancia donde creemos se encuentra la clave de la eficacia de la Ley, supeditada en Castilla y León, no sólo a la voluntad política, sino a su propia estructura municipal<sup>66</sup>.

Tres son los grandes dilemas que la Ley ha tratado de resolver: Creación, Supresión y Fusiones de Municipios. En el primer supuesto, si se trata de una segregación, debe quedar reservada a situaciones excepcionales, sólo es ausplicable cuando se trata de fusiones para constituir un Municipio mayor. Más complicada es la cuestión de las supresiones, sobre las que se han aportado varios estudios doctrinales<sup>67</sup> y verdadero test para cualquier proceso de racionalización territorial.

Hemos de coincidir en que más de 8.000 municipios en toda España y 2.248 en Castilla y León resulta absolutamente distorsionante, pero, es más, difícilmente pueden cumplir su obligación primaria de facilitar a los ciudadanos el adecuado nivel y calidad de vida, de acuerdo con los principios de igualdad y solidaridad democrática. Desde los albores del municipio constitucional se ha tratado de reducir su número, con más intensidad desde los proyectos reformistas de 1907. Pero las mejores intenciones y los proyectos más racionales, informados y científicos, han tropezado con la oposición radical de los propios habitantes, contrarios a cualquier fusión y a perder su personalidad municipal. Por ejemplo, en el ocaso del autoritarismo, entre 1965 y 1975 se procedió a incentivar las fusiones e incluso en ocasiones se llegó a la fusión obligatoria. Desde 1985, comenzaron las demandas de segregación que en los últimos años han sido, sino significativas sí preocupantes. El cuadro siguiente nos evita los comentarios:

<sup>66</sup> La autonomía local principalmente en la obra de L. PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid. IEAL. 1981. 257 págs. *Ibidem*. «La autonomía local en la Constitución», en: *Tratado de Derecho Municipal*, Dir. Santiago MUÑOZ MACHADO. Madrid. Civitas. 1988. Vol. I, págs. 19-100. F. SOSA WAGNER: «Autonomía municipal». Madrid. *RAP* n.º 100-102. Vol. II. 1986, págs. 239-254. J. LEGUINA VILLA: «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local». Madrid. *REALA*. n.º 227, 1985, págs. 431-457.

<sup>67</sup> R. BARRANCO VELA: *Creación y segregación de municipios*. Madrid. Pons. 1993. F. SOSA WAGNER: «Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos», en: *Derecho Público de Castilla y León*. Dir. GACÍA ROCA..., op. cit., págs. 281-302. F. SOSA WAGNER y P. GARCÍA MIGUEL: «La alteración de términos municipales en el nuevo Derecho local», Madrid. *REALA* n.º 232. 1986. Págs. 601-627.



## EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS POR PROVINCIAS EN CASTILLA Y LEÓN 1900-1998

PROVINCIAS	1900	1950	1960	1970	1981	1991	1998
ÁVILA	270	268	268	268	247	248	248
BURGOS	510	504	503	485	374	371	371
LEÓN	234	235	235	230	213	212	211
PALENCIA	250	247	247	246	191	191	191
SALAMANCA	388	386	385	382	357	362	362
SEGOVIA	275	276	275	234	204	208	209
SORIA	345	345	345	219	183	183	183
VALLADOLID	237	235	234	233	225	225	225
ZAMORA	300	307	305	275	249	248	248

Fuente: INE. Para 1900-1981: *Poblaciones de hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales 1900-1981*. Madrid. 1987.

Para 1991: *Censo de Población de 1991*. Madrid. 1992.

Para 1998: *Población de los Municipios Españoles. Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 1998*. Madrid. 1999

Elaboración propia.

Es un hecho real que, salvo los desplazamientos por grandes obras públicas, poco probables actualmente, o la paulatina despoblación, mucho más real en este caso, serán los medios naturales de la desaparición de los municipios, pues es un hecho constatado que por medio de los recursos legales no se podrán suprimir municipios, salvo las excepciones marcadas en el artículo 13 de esta Ley.

Las medidas de fomento a las fusiones, contenidas en el artículo 18, están previstas para los Municipios menores de 1.000 habitantes, remitiendo su desarrollo a una reglamentación posterior. El texto tanto por su ambigüedad, como por la ineficacia de la actuación del Estado en este campo, resulta para SOSA WAGNER un objetivo modesto e insuficiente<sup>68</sup>.

Cuestión importante relacionada con la abultada existencia de municipios está el de las Entidades Locales Menores, que según datos del Ministerio de Administraciones Públicas en 1998 alcanzaban la considerable cifra de 2.254<sup>69</sup>. También la Ley trata de dar una respuesta a esta proliferación territorial, deter-

<sup>68</sup> F. SOSA WAGNER: «Creación...», op. cit., pág. 295.

<sup>69</sup> EATIM DE ESPAÑA. *Registro de Entidades locales*. Madrid. MAP. 1998.

minando el procedimiento de creación, organización, funcionamiento, recursos, modificación y supresión.

Además del Concejo abierto está prevista la existencia de otros regímenes especiales, destacando el que afecta a los de población inferior a 5.000 habitantes –2.000 municipios–, en los cuales su funcionamiento ha de estar presidido por la sencillez, la economía, la eficacia y la participación ciudadana. En consecuencia, la Junta de Castilla y León aprobará un Reglamento Orgánico para todos los Ayuntamientos que careciesen de él, y por la Consejería competente se establecerán modelos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales.

El artículo 77, que contiene estos preceptos, puede tener excesivos riesgos, en caso de no observarse puntualmente su contenido y tratar de suplir una de las competencias de más importancia de los Municipios como es la capacidad autonormativa, vinculada directamente al principio de autonomía local<sup>70</sup>. Existen casos de pequeños Municipios, a veces regidos por el sistema de Concejo Abierto, carentes del oportuno Reglamento Orgánico, por lo que hemos de entender que la iniciativa de la Comunidad Autónoma supla esa carencia, pero se plantean varias dudas: ¿ha de ser un Reglamento general para todos los que no lo tienen? Sería un error caer en la uniformidad al no respetar peculiaridades y diferencias. Incluso entre los que dispone de él desde años atrás, ¿no experimentarán un cierto deslizamiento para halagar al ejecutivo autonómico y sustituirán uno por otro?

Si bien nos parece oportuna la iniciativa de que la Consejería competente redacte modelos de actas, de acuerdos, de plantillas, etc., no podemos decir lo mismo de la posibilidad de redactar ordenanzas, no sólo por conculcarse el principio de la capacidad autonormativa, sino porque sería un verdadero atentado al legado consuetudinario municipal. Distinto es que tanto la Consejería, y muy principalmente, las Diputaciones Provinciales, a través de fórmulas de cooperación y asesoramiento hagan llegar a los Municipios pequeños, que carezcan de medios técnicos y materiales, la colaboración pertinente en la redacción de Ordenanzas, etc.

La solución de fondo al problema de la atomización municipal, trata de resolverlo la Ley además de por los medios expresados, a través de las Mancomunidades y demás entidades asociativas, con amplia implantación regional y que hasta ahora, a pesar de sus deficiencias parece ser el método más adecuado para la prestación de los servicios con los niveles de eficacia y calidad que damandan los ya mencionados principios solidarios e igualitarios<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> L. PAREJO ALFONSO: *La potestad normativa local*. Madrid. Marcial Pons. 1998. 115 págs.

<sup>71</sup> I. LÓPEZ ANDUEZA: «Mancomunidades de Municipios, servicios públicos y organización del territorio», En *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*. Segovia. Diputación Provincial OICI y Junta de Castilla y León. 1998. 162 págs. F. MANERO MIGUEL: «Significado funcional y territorial de las asociaciones de Municipios», en: *I Seminario... sobre Mancomunidades...*, op. cit., págs. 53-76. R. MARTÍN MATEO: *Entes locales complejos: Mancomunidades, Agrupaciones, Consorcios, Comarcas, Areas Metropolitanas*. Madrid. Trivium. 1987. 428 págs. J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ: «La organización de las Mancomunidades

Dentro de esta línea de soluciones no debe olvidarse el papel primordial de las Diputaciones en el marco de la cooperación. También hay que referirse a las Comarcas, tratadas superficialmente en la Ley, que desde una perspectiva de su institucionalización podrían colaborar eficazmente a paliar el problema de la desproporcionada nómina municipal. Son todas éstas, cuestiones diseñadas y apuntadas en este trabajo, imposibles de profundizar dado el limitado marco del mismo, pero que en un futuro próximo merecen un análisis más profundo.

Para concluir, en el Título IX, relativo a las Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, se incorpora parcialmente a la Ley el contenido de la Ley 6/1986, comprendiendo las transferencias, la delegación los órganos de colaboración y la coordinación. Dicha Ley, así como el Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, sobre el fomento de mancomunidades, han sido derogadas por la que consideramos en su Disposición Derogatoria.

### Una reflexión final

El modelo de Estado autonómico consagrado hace casi un cuarto de siglo, a pesar de haber sido objeto de críticas, tanto por exceso como por defecto, ha demostrado plena validez y eficacia en cuanto a la organización descentralizada de las Instituciones políticas y administrativas y ha servido de marco de convivencia.

Fruto del reiterado proceso descentralizador la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el marco de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, se ha dotado a lo largo de un proceso no exento de dificultades de un *corpus* legislativo claramente marcado en el ámbito territorial, que organiza y ordena las relaciones sociales de sus miembros. Ello ha tenido como consecuencia que sus ciudadanos hayan asumido y aceptado las instancias autonómicas creadas *ex novo* como algo natural y a las que pueden acudir para resolver sus problemas.

Lo anterior no es óbice para que deba seguir discurriéndose en esa dirección. El camino iniciado por la STC 118/96 y muy especialmente por la STC 61/97 en orden a la determinación del marco competencial, o la modificación del Estatuto de Autonomía en enero de 1998, en virtud del cual se han asumido un marco propio de competencias a lo largo de estos dos últimos años. Lo anterior nos indica la necesidad de continuar y ampliar el camino emprendido en 1978.

---

de municipios en relación con sus competencias y financiación», en: *I Seminario... sobre Mancomunidades...*, op. cit., págs. 119-133. E. ORDUÑA REBOLLO: «El Asociacionismo local de 1812 a 1978», en: *I Seminario... sobre Mancomunidades...*, op. cit., págs. 25-50. L. PAREJO ALFONSO: «Las Mancomunidades de Municipios en el conjunto de formas organizadas de gestión de los intereses locales», en: *I Seminario... sobre Mancomunidades...*, op. cit., págs. 97-115. T. QUINTANA LÓPEZ: «Las organizaciones supramunicipales en España: Las Mancomunidades», Madrid. *REALA*. n.º 254. 1992, págs. 305-317. R. RUIZ MEDRANO: «La Mancomunidad de Municipios como instrumento para la cooperación, la asistencia económica, técnica y jurídica», en: *I Seminario... sobre Mancomunidades...*, op. cit., págs. 142.

Ese esfuerzo pasa, no sólo por asumir y ejercer las nuevas competencias de forma satisfactoria para los ciudadanos, sino también por continuar el desarrollo legislativo y reglamentario de todas ellas, con especial atención a las territoriales y ambientales. En este sentido quizá sea el momento de revisar el mapa municipal para conseguir el fortalecimiento de las estructuras locales. Insistir en convertir en realidad el Pacto Local o la segunda descentralización, como se ha dado en llamar. Para todo ello hace falta ilusión y voluntad política decidida, así como un esfuerzo en la mejora de la eficacia y la actividad administrativa.

PROBLEMAS  
ACTUALES

