

EL PROCESO AUTONOMICO CASTELLANO-LEONES Y LA PROVINCIA DE LEON

353.047 (46. Castilla-León)

por

Enrique Orduña Rebollo

Jefe del Servicio de Documentación del IEAL

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL CONSEJO GENERAL DE CASTILLA Y LEON Y LAS DILACIONES DE LA PROVINCIA DE LEON PARA SU INCORPORACION.—III. EL INFORME DE LA COMISION DE EXPERTOS Y SU INCIDENCIA EN LEON Y SEGOVIA.—IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1983 DE CASTILLA Y LEON.—V. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEON Y SEGOVIA.

I. INTRODUCCION

Las demandas de autonomía de los pueblos de España alcanzaron elevadísimas cotas durante los difíciles años de la primera transición, pero a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977, pese a encontrarse el poder legislativo en pleno período constituyente, se trató de arbitrar salidas al problema autonómico español, buscando soluciones inmediatas que tuvieron carácter provisional, primero, mientras se elaboraba y aprobaba el texto constitucional, y segundo, en tanto los Estatutos de Autonomía, redactados en base a la Constitución, no tuvieron su aprobación y entrada en vigor.

Las soluciones previstas fueron el restablecimiento provisional

de la Generalitat de Cataluña y la aprobación de los regímenes pre-autonómicos para el resto, que comenzaba a perfilarse como las futuras Comunidades Autónomas. Aquí comenzó la denostada «autonomía para todos» o la poco ingeniosa de «tabla de quesos». Que con el tiempo se demostró no era una concepción tan errónea, ya que, de lo contrario, hubiésemos contemplado el curioso modelo de un Estado cuya organización territorial estuviese constituida por tres Comunidades Autónomas (Nacionalidades históricas): Cataluña, País Vasco y Galicia, y el resto de España, regido por un sistema centralista, un proyecto de Regiones a perfilarse, por ejemplo, entre 1978 y 1988.

No es deseable un Estado mitad federal, autonómico o regional, y mitad centralista, o como en diversas ocasiones oímos que a lo más que se podía llegar era a Mancomunidades de Diputaciones Provinciales para las Nacionalidades no históricas.

En consecuencia, y a partir del 29 de septiembre de 1977, fecha del restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña, se fueron promulgando los Reales Decretos-leyes que configuraron el mapa preautonómico español. El País Vasco, el 4 de enero del año siguiente; Galicia, el 16 de marzo; Aragón, Canarias y Valencia, el 17 de marzo; Andalucía, el 27 de abril; Baleares, Extremadura y Castilla y León, el 13 de junio; Asturias y Murcia, el 27 de septiembre, y Castilla-La Mancha, el 31 de octubre, con lo que se cerraba el proceso.

A este punto se había llegado merced al consenso de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria surgidas de las elecciones de junio de 1977. Por lo que el mérito de lo realizado no sólo es atribuible al Ministro Adjunto de las Regiones y su equipo, sino que es compartido con los Diputados y Senadores de los diversos partidos políticos, que llegaron al acuerdo y al consenso en cada uno de los casos citados (1).

En un año se había conseguido lo impensable, y aquí fue donde comenzaron las acerbos críticas, que en principio apuntaban hacia la falta de conciencia regional de las colectividades en alguno de los Entes que allí se habían configurado. Estas críticas, en su mayoría tienen un doble origen: Por un lado, las procedentes de grupos

(1) Ver *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias*, prólogo de Manuel CLAVERO ARÉVALO, Madrid, 1978, 93 págs., 2.ª ed., diciembre 1978, 402 págs. Manuel CLAVERO ARÉVALO: *La España de las Autonomías*, Madrid, 1978, y fundamentalmente, del mismo autor: *España desde el Centralismo a las Autonomías*, con prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Barcelona, 1983, 222 págs.

marginales sin representación parlamentaria, más viscerales y emotivas que racionales, siendo sus connotaciones más propias de un localismo exacerbado que de un nacionalismo riguroso.

En otro sentido, nos encontramos las diatribas y ataques de aquellos sectores que rechazan y cuestionan el sistema democrático, la Constitución y, como consecuencia, el Estado de las Autonomías, encontrando en este apartado uno de sus puntos de ataque más virulentos, dada la fragilidad de todo proceso en sus inicios, máxime cuando, como en este caso, se trata del modelo de organización territorial del Estado.

El hecho es que transcurridos seis años desde aquellos acontecimientos, nos encontramos con un Estado organizado territorialmente en Comunidades Autónomas, con sus Estatutos aprobados y funcionando en mayor o menor medida, según los medios, posibilidades y capacidad de gestión de cada uno. El saldo es muy positivo, y como siempre, los de fuera son los que nos lo tienen que señalar (2). Pero también es cierto que la organización existente en la actualidad, salvo las excepciones de La Rioja y Cantabria, cuya oportunidad puede resultar dudosa, y la muy justificada de Madrid, mantiene la estructura que se configuró al elaborar el mapa preautonómico de 1978.

II. EL CONSEJO GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN Y LAS DILACIONES DE LA PROVINCIA DE LEÓN PARA SU INCORPORACION

Como hemos indicado anteriormente, el 13 de junio de 1978 se promulgó el Real Decreto-ley por el que se aprobaba el régimen preautonómico para Castilla y León, en cuyo preámbulo se advertía que «Castilla y León es una de las partes más amplias y representativas de España», y que el régimen e instituciones preautonómicas establecidas por el citado Real Decreto no condicionaban «la próxima Constitución ni prejuzgan la existencia, contenido ni alcance del Estatuto de Autonomía que en su día puedan alcanzar Castilla y León».

Igualmente, en su artículo 2.º preveía que el territorio del Ente

(2) Ver Franck MODERNE: *Les autonomies régionales dans la Constitution Espagnole*, par... et Pierre BON, préface de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, París, Economica, 1981, IX, 170 págs., y Luciano VANDELLI: *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Dott. A. Giuffrè, 1980, IX, 445 págs.

preautonómico se hacía «en base a la organización de las Provincias de Avila, 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». Igualmente, en el párrafo 2 del referido artículo 2.º, se preveía la forma de incorporación de cada una de las Provincias al Consejo Regional, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria 1.ª, la cual, como es sabido, determinaba que para la incorporación de las mismas al Consejo General de Castilla y León era preciso su aprobación por mayoría de 2/3 por parte de los parlamentarios.

Al Consejo General no se incorporaron Logroño, Santander ni León. Las dos primeras Provincias pronto manifestaron su deseo de una preautonomía de carácter uniprovincial, mientras que en aquel momento, los parlamentarios de la Provincia de León se inclinaron por quedar al margen de la preautonomía. En sus intentos de evitar el desmembramiento de Castilla y León con un sistema preautonómico provincial, explica CLAVERO ARÉVALO que no se reconoció esta preautonomía en tanto no fue aprobada la Constitución (3). Y a partir de aquí comienza una polémica que no se ha producido en ninguna de las Comunidades Autónomas existentes —porque si en algunos sitios pueden existir reales y graves problemas de fondo, como es el caso de Navarra, éstos no se manifiestan de forma airada, quizá debido a su trascendencia—; por el contrario, de Castilla y León se desgajaron Logroño y Santander, mientras que la Provincia de León, y en menor medida la de Segovia, cuestionan su permanencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tras la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978, se iban a producir una serie de acontecimientos en el proceso autonómico dignos de mención: aprobación de los Estatutos Vasco y Catalán en septiembre de 1979, celebración del referéndum andaluz de 28 de febrero de 1980, aprobación del Estatuto Gallego en noviembre del mismo año, informe de la Comisión de Expertos sobre las Autonomías en mayo de 1981 y aprobación del Estatuto de Andalucía en octubre, con lo que se cerraba el ciclo de los textos estatutarios redactados y tramitados de acuerdo con lo previsto en el artículo 151 de la Constitución.

(3) Ver M. CLAVERO ARÉVALO: *España...*, op. cit., págs. 78 y sigs.

La postura y actitud de los grupos políticos respecto a León, a finales de 1979 y primeros meses de 1980, era como sigue: el PSOE, partidario de la integración en Castilla-León, de cuyo criterio participaba el PCE. Respecto al partido en el Gobierno, las opiniones estaban divididas, fiel reflejo de sus propias contradicciones internas, y en cuanto a AP, eran radicalmente opuestas a la integración, pero debemos señalar que la representatividad de este partido era reducida, aunque con cierto predicamento en el Ayuntamiento de la capital.

Como consecuencia, en el caso de León, en la primavera de 1980, sus Municipios no habían tomado aún el acuerdo preceptivo para incorporarse al Consejo de Castilla-León e iniciar el proceso autonómico, pero aquella actitud pasiva, evidentemente, debía transformarse ante la situación política que trataba de racionalizar la organización territorial del Estado español. Efectivamente, tales reticencias fueron salvadas tras la decidida y firme actuación de don Rodolfo MARTÍN VILLA, Presidente de UCD provincial, con lo que la mayoría de los Municipios leoneses tomaron el acuerdo correspondiente.

El proceso se desarrolló de la siguiente manera: La Asamblea de Alcaldes y Concejales de León, reunida el día 13 de abril de 1980, 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-León antes del 26 de abril. En un debate en el que primó, según expresión, «la razón por encima de los sentimientos», y en el cual solo un orador, el Alcalde de Villamañán, mantuvo la actitud opuesta a sus colegas, se llegó a tal resultado, con lo que se resolvió el carácter legal de la incorporación. Por ser vinculante el acuerdo para los Ayuntamientos regidos por UCD, que eran 126, unidos a los 24 del PSOE y cuatro del PCE, ya eran cifra suficiente para superar los dos tercios previstos en la Constitución (144 Municipios de un total de 215). Por entonces, Coalición Democrática contaba sólo con 14 Ayuntamientos y el resto eran grupos y candidaturas independientes o relacionadas con organizaciones agrarias cuyas tendencias autonomistas eran dispares.

La actuación del señor MARTÍN VILLA, justificada por él mismo ante los medios de opinión como un hecho que respondía a «razones de Estado», no sólo fue durísimamente criticado y señalado como el responsable de una especie de deserción, con lo que, a nuestro juicio, se desbordaron los hechos, sino que, además, del propio

partido del Gobierno, consumido por las disensiones, surgió un foco de posturas radicalizadas contra la marcha del proceso. A este sector disidente se unieron los grupúsculos localistas y los miembros de AP.

El tema ha sido desorbitado, un cúmulo de inexactitudes carente de rigor se han dado cita, situaciones que no resisten el más mínimo análisis crítico y que vistas una por una pueden ser desarticuladas sin dificultad con una base adecuada informativa, documental y serena.

Se ha culminado con el epíteto de «engendro», la calificación habitual que ahora se dirige a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Indudablemente, los que fuimos testigos de cómo se desarrollaba el proceso, tanto desde Madrid como en algunas de las Provincias castellano-leonesas, tenemos que reconocer que hubo un fallo en cuanto a la falta de información pública de los pros y los contras del hecho regional, de las posibilidades, de los mínimos exigidos y de las ventajas que a medio y largo plazo redundarían en beneficio del interés público regional. Como consecuencia, la emotividad sustituyó a la razón. Pero se ha llegado a la situación actual, que pese a las protestas, por otro lado, lícitas, siempre que se hagan dentro de la legalidad constitucional, va a resultar irreversible.

Siguiendo nuestra narración, el 30 de diciembre de 1981 se aprobaban los Estatutos de Autonomía de Asturias y Cantabria; el 9 de junio de 1982, los de La Rioja y Murcia. Hay que señalar cómo las autonomías uniprovinciales de La Rioja y Cantabria, excluyéndose del Ente preautonómico de Castilla y León, oportunamente habían redactado su Estatuto de Autonomía, y cumpliendo los plazos legales previstos en la Constitución habían conseguido su aprobación. Con una fría visión analítica del hecho histórico en estos dos casos, hay que atribuir el desarrollo de ambos procesos, más que a una decidida voluntad autonomista popular, al proceso de descomposición interna del partido en el Gobierno, y quizá a la falta de consenso entre las fuerzas políticas, que se rompió en los alrededores del 28-F andaluz, y en el tema autonómico, no se recompuso hasta el verano de 1981.

III. EL INFORME DE LA COMISION DE EXPERTOS Y SU INCIDENCIA EN LEON Y SEGOVIA

Tras el acceso a la Presidencia del Gobierno del señor CALVO SOTELO, y cuando sólo había tres Comunidades Autónomas en funcionamiento, el tema andaluz bloqueado y el resto de las preautonomías en fase de elaboración de sus textos estatutarios, más bien con carácter balbuceante que decidido, se produce el fundamental Informe elaborado por la Comisión de Expertos, dirigida por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que, ante todo, tratará de sacar del marasmo confuso y del bloqueo la cuestión (4).

Su publicación tuvo lugar el 19 de mayo de 1981, y en sus cinco epígrafes se recogía toda la problemática, haciéndose unas propuestas dentro del más absoluto rigor, al estilo de las Comisiones inglesas utilizadas en trabajos análogos por el Gobierno de Su Majestad británica.

Sin entrar en el debate de otras materias, que fueron más o menos contestadas por diversas razones, tales como los techos competenciales, la armonización, etc., vamos a recordar las cuestiones del Informe aplicables al caso de Castilla y León, que eran claras y tajantes, ante el panorama que se perfilaba en aquel momento y en el futuro, y que constituían más que una cuestión de fondo, un problema obstaculizador y entorpecedero, primero del proceso y después de la gestión regional.

Las dos cuestiones a que aquí nos referimos son el tratamiento dado por la Comisión de Expertos a las autonomías uniprovinciales y a las Provincias que no quisieran incorporarse al proceso autonómico, situaciones que se producirían, en el primer caso, con Logroño y Santander, y con Segovia y parcialmente León, en el segundo.

El Informe aborda tres veces ambas cuestiones, que, aunque por conocidas, parece oportuno reflejar aquí. Veamos su referencia en el «planteamiento general»:

(4) Lo calificamos de fundamental no por el respeto y afecto que nos une con todos los miembros de la Comisión, sino porque fue, después de promulgada la Constitución, el único intento solvente y riguroso de racionalizar el proceso de desarrollo autonómico.

...para nuestro texto fundamental que accedan a la autonomía Provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un planteamiento contrario para las Provincias que tengan «entidad regional histórica» (art. 143, 1), concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas. Más bien cabe entender que, al margen de casos muy notorios, la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción en relación con dichas iniciales uniprovinciales. En efecto, establecidas las citadas excepciones, ninguna Provincia puede acceder en solitario a la autonomía si no lo autorizan previamente las Cortes mediante ley orgánica (artículo 144, 1) (5).

Igualmente, queda prevista:

...otra limitación a la libre iniciativa territorial en materia de autonomías consiste en la habilitación constitucional en favor del Estado de poderes suficientes tanto para reconducir las iniciativas autonómicas abusivas, permitiendo la integración de algunos territorios en Comunidades más amplias, como para impedir que queden en el seno del Estado islotes no autonómicos con respecto a los cuales hubieran de conservarse las estructuras y procedimientos de acción propios de la Administración centralizada, con los costes y distorsiones organizativas, fácilmente advertibles, que ello conllevaría (6).

En la «articulación de las propuestas» se indica previamente la posibilidad de que en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades uniprovinciales figure la posibilidad de incorporación a alguna de las Comunidades Autónomas limítrofes, al tiempo que consideraba el caso de una Provincia que se automarginase del proceso, podía ser incorporada al mismo por ley orgánica, interpretando fielmente lo dispuesto en el artículo 144, c), de la Constitución, que, como es sabido, faculta a las Cortes Generales para sustituir a las Corporaciones locales en la iniciativa prevista en el apartado 2 del artículo 143. E insiste rotundamente que:

...ya ha quedado advertido que la Comisión entiende inconveniente la excesiva proliferación de Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Pues bien, para evitar esta circunstancia existen soluciones constitucionales que deben aplicarse al caso con todo rigor. Para que

(5) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, Madrid, CEC, 1981, pág. 17.

(6) *Idem*, págs. 17 y 18.

una Provincia pueda constituirse en Comunidad Autónoma en solitario se exige en el artículo 143 de la Constitución que tenga «entidad regional histórica». La apreciación de que una Provincia cumple tal requisito corresponde a las propias Cortes Generales...

Ahora bien, resulta de todo punto necesario utilizar las previsiones constitucionales con el máximo rigor: la condición de Provincia con entidad regional histórica no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada.

Por otra parte, la dotación a una Provincia de las instituciones previstas en nuestra Constitución para las Entidades regionales sólo debe producirse cuando exista una efectiva capacidad de autogobierno regional... Sin embargo, resulta evidente que toda Región debería partir de una realidad socioeconómica mínima que garantizase la viabilidad de su autogobierno.

Del desarrollo constitucional que se propone resultará sustancialmente que el reconocimiento de «entidad regional histórica» a un territorio debe administrarse con todo escrúpulo interpretando el concepto con carácter restrictivo (7).

Finalmente, en las conclusiones, que denomina «acuerdos políticos no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía», en su epígrafe 1 determina que:

Las Comunidades provinciales deben ser excepción. Se aplicará rigurosamente la existencia del artículo 143, relativa a la «Entidad regional histórica». La sustitución de la iniciativa autonómica por las Cortes, que prevé el artículo 144, debe ponerse a contribución, cuando sea preciso, para lograr la generalización del sistema de autonomías (8).

Tras el Informe de la Comisión de Expertos, se había vuelto al consenso de la cuestión autonómica entre los dos partidos mayoritarios con representación parlamentaria, constituyendo el siguiente paso los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de la Nación y el PSOE de 31 de julio de 1981.

Pese a la clara recomendación en contra de la Comisión de Expertos y merced a la cada vez más deteriorada situación interna de la UCD, fue imparable la inclusión de Cantabria y La Rioja entre las autonomías uniprovinciales, y así, en el amplio texto de los acuerdos

(7) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, Madrid, CEC, 1981, págs. 61 y sigs.

(8) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, Madrid, CEC, 1981, pág. 100.

autonómicos, donde se fijaba el mapa definitivo, figuraban Cantabria en 6.º lugar y La Rioja en 12.º Pero indudablemente el fantasma de la inviabilidad y de la duda planeaba sobre los signatarios del pacto, pues incluyeron un capítulo del mismo, titulado «Posibles previsiones para Cantabria y La Rioja», donde se contemplaba la posibilidad de que Cantabria y La Rioja se incorporasen a Castilla-León, para lo cual, en sus Estatutos de Autonomía debía figurar tal posibilidad con el procedimiento a seguir, y, a su vez, el futuro Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su articulado debía recoger la posibilidad de incorporar una o ambas Comunidades Autónomas en caso de su disolución.

El de La Rioja lo hace en su artículo 44, y el de Cantabria en el 58, aunque de momento no parece que tal situación se pueda producir, pese a las dificultades por las que atraviesa alguna de ellas. Cantabria, concretamente.

Con este acuerdo quedaban alejadas las posibilidades de una autonomía uniprovincial para León y Segovia, aunque los sectores ya mencionados no abandonarían sus intentos, como veremos seguidamente.

IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1983 DE CASTILLA Y LEON

La redacción del Estatuto de Autonomía de Castilla y León sufrió dilaciones y conflictos, por las mismas razones que el proceso descrito anteriormente se había dilatado a lo largo de dos años. Por fin, 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 del mismo año, y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 26 de septiembre. Pero la tramitación había quedado suspendida porque, como recordaremos, en agosto de 1982 se disolvieron las Cortes Generales y se convocaron elecciones legislativas para el 28 de octubre de 1982.

El resultado de aquellas elecciones supuso tres cambios radicales en el panorama político de la España postransicional: la UCD, partido en el Gobierno hasta aquel momento, se deshacía y práctica-

mente se eclipsaba del espectro político. La Coalición Popular pasaba de la decena de Diputados al centenar, y el PSOE alcanzaba la mayoría absoluta con más de 200 Diputados.

El partido mayoritario en el poder, surgido de las urnas el 28 de octubre, coherente con la postura mantenida al respecto durante todos los años que el debate autonómico castellano-leonés había durado, y de acuerdo con los pactos suscritos el año 1981, hizo suyo el Proyecto de Estatuto depositado en las Cortes y, en consecuencia, la nueva Mesa, en su reunión de 30 de noviembre de 1982, acordó ordenar la publicación del Proyecto como ley orgánica, que aparecía en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 3 de diciembre de 1982.

En el período de tramitación parlamentaria del Estatuto van a surgir problemas nuevamente, y así, el día 13 de enero de 1983, en sesión celebrada por la Diputación de León, ésta acordó dejar sin efecto su anterior acuerdo de 16 de abril de 1980 de iniciar el proceso para la adhesión al proceso autonómico de Castilla-León.

Ello se había producido al modificarse el mapa político de León. Efectivamente, el PSOE tenía tres Diputados; la Coalición Popular, dos; UCD había quedado reducido a uno, y no hay que olvidar que los Municipios estaban aún regidos con el mismo componente político que había tomado aquellos acuerdos en abril de 1980, y que no se renovarían hasta la primavera de 1983. Pero es que la UCD se había disuelto y la disciplina o la influencia de las directrices de partido no existían, y en aquella ocasión el prestigio del señor MARTÍN VILLA, erosionado por los ataques de los leonesistas, no pudo evitar las actitudes de aquellas Corporaciones, llegando incluso a su dimisión como Diputado centrista por León, pues fueron diversas las que revocaron su anterior acuerdo.

A pesar de todo ello, incluyendo el problema planteado por la Provincia de Segovia, el Estatuto de Autonomía de Castilla-León se aprobaba como Ley Orgánica el 25 de febrero de 1983, y días más tarde, el 1 de marzo, otra Ley Orgánica resolvía la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León, por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144, c), de la Constitución, determinando la misma Ley su integración en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla-León (9).

(9) Debemos hacer mención aquí al documentado estudio de los profesores Angel GARCÍA SANZ y Juan MUÑOZ: *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia*

Con ello se había cerrado un proceso lleno de dificultades y de obstáculos, pero cuyo fin no era difícil prever, sobre todo tras el Informe de la Comisión de Expertos y de los pactos autonómicos de 1981. El caso de Segovia se planteaba como imposible en el preámbulo de la propia Ley Orgánica, en estos términos:

«...que quedaría como única Provincia de régimen común dentro de un Estado conformado territorialmente en su totalidad, en un futuro inmediato, por la existencia de Entes territoriales que implican constitucionalmente una descentralización a nivel político y administrativo».

V. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEÓN Y SEGOVIA

Pocos meses después de aprobado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, fueron interpuestos dos recursos de inconstitucionalidad contra la permanencia de Segovia y León en su ámbito territorial por Senadores del Grupo Popular. 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, que de siempre manifestó su propósito de una Castilla y León en la que se integrasen las Provincias de Segovia y León, y que apoyó en ese sentido la vacilante actitud de UCD, hasta que la suscripción de los pactos autonómicos de 1981 alejó cualquier duda al respecto por parte de los centristas de la Región.

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. Este criterio queda reservado, como se puede observar en la prensa del otoño de 1984, a los miembros locales de tal sector político.

y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana, Madrid, 1982, 85 páginas, donde desarticulan con solvencia y rigor, inisuales en estas cuestiones, los argumentos aducidos por determinado «equipo», más próximo al arbitrio que a los planteamientos científicos de que dan una muestra los autores.

Con ese cariz debemos ver los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Grupo Popular del Senado respecto a las Provincias de León y Segovia. En el caso de León, el recurso, que lleva el número 381 de 1983, fue admitido a trámite por providencia de 23 de junio, se manifestaba contra el Estatuto de Autonomía para la Comunidad de Castilla-León, «en cuanto abarca la Provincia de León y a las menciones que de tal Provincia hace el Estatuto».

Basado el recurso en que la Mesa de las Cortes no había tenido en cuenta el acuerdo de 13 de enero de 1983 de la Diputación Provincial de León, por el que revocaba su primitivo acuerdo de 16 de abril de 1980; que el Proyecto de Estatuto infringía, a juicio de los recurrentes, los artículos 136, en sus apartados 1.º y 3.º, y 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como el 146 de la Constitución, y, finalmente, el apartado c) del punto 2.º del artículo 147 de la Norma Fundamental española, que hace referencia a las sedes de las Instituciones Autonómicas.

Algo más de un año ha tardado en dictar sentencia el Alto Tribunal, en el curso del cual se han sucedido desde manifestaciones populares más o menos numerosas contra la permanencia de la Provincia de León en la Comunidad Autónoma, hasta la adopción de acuerdos por parte de diversos Ayuntamientos de la Provincia de León, dejando sin efecto los anteriores tomados en abril de 1980.

La sentencia número 89, de 28 de septiembre de 1984, pronunciada en nombre del Rey por el Tribunal Constitucional, desestima en todos sus términos el recurso de inconstitucionalidad, aunque aclara textualmente:

«A estos efectos, por tanto, únicamente ha de examinarse el acuerdo revocatorio de la Diputación de León, adoptado el día 13 de enero de 1983, en fecha anterior a la de la Ley traída a este juicio.

Con ello queda dicho asimismo que la presente sentencia no pueda 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 sobre cuál sería la vía a través de la cual podría alcanzar tal objetivo, pues de lo que se trata aquí es única y exclusivamente de si la manifestación de la voluntad de la Diputación de no ser incluida en la Comunidad castellano-leonesa en gestación en aquel momento debió o no conducir a que el legislador se abstuviese de incluirla en ella. La cuestión de lo que la Provincia de León pueda pretender en el futuro no guarda relación alguna con este concreto problema».

Esta declaración del fundamento jurídico 2.º de la sentencia ha sido acogida con cierta esperanza por los partidarios de la autonomía uniprovincial leonesa, y ya han anunciado en la prensa su propósito de continuar en la lucha y de interponer otro recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, una lectura sosegada del texto de la sentencia, incluidos los párrafos transcritos, nos produce la impresión de que se cierran todas las posibles puertas para que prospere la segregación. Distinta cuestión es que en un futuro se discutan algunas peculiaridades, cuestiones específicas que pueda tener la Provincia, incluso la futura Ley de Régimen local puede aportar alguna posibilidad en tal sentido, o quizá algunas de las sedes de las instituciones autonómicas, hoy instaladas provisionalmente, sean ubicadas en la Provincia de León, otra de las reivindicaciones y, a la vez, decepciones, ya que es frecuente escuchar a personas con solvencia cultural y jurídica afirmar con gran ingenuidad: «es que no nos han dado nada», refiriéndose al alejamiento de las sedes de las instituciones hacia otras Provincias. Como si la localización de burocracias en un lugar determinado fuese un timbre de orgullo y supusiera la creación de importantes fuentes de riqueza. Nada más lejos de la realidad.

En León existe una institución, creada precisamente en los últimos años, y es su Universidad. Ese sí que es un Ente más perdurable y trascendental. ¿Sabéis muchos leonesistas que entre su claustro hay personas de acreditada solvencia, conocidas en los ámbitos nacionales e incluso internacionales por su trabajo callado, pero importantísimo? Pues llevan años entre ellos. Hacia esta Universidad deben dirigir sus miradas y romper para siempre su aislamiento.

Respecto a la Provincia de Segovia, en los primeros días de noviembre se ha hecho pública la sentencia del Tribunal Constitucional por la cual se desestimaba el recurso de inconstitucionalidad promovido por don Luis FERNÁNDEZ MADRID y 53 Senadores del Grupo Popular contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ya hemos hecho anteriormente una referencia a determinados argumentos que esgrimen los partidarios de León uniprovincial. No merece la pena hacer mención a los que tienen como objetivo su rivalidad con la Provincia limítrofe de Valladolid o los deportivos, que también los hay. Pero vamos a detenernos en una cuestión apor-

tada por los recurrentes y reflejada en la sentencia del Tribunal Constitucional a que hemos hecho mención anteriormente, y que se refiere a que la Provincia de León dispone de entidad regional histórica, en el sentido del artículo 143, 1, de la Constitución.

Ya en el texto de tal sentencia, el Abogado del Estado considera que los argumentos de índole histórica y geográfica son irrelevantes para obtener la separación de León pretendida en el recurso, y lleva razón, pues una cosa es el antiguo Reino de León, que se extendía en sus límites meridionales hasta la Sierra de Gredos y las proximidades de Coria, o sea, la Extremadura leonesa, y desde el Cantábrico, descendiendo por los márgenes derechos de los ríos Carrión y Pisuegra, hasta el nacimiento del río Tormes (10), y otra muy distinta es la entidad regional histórica de la Provincia de León, como lo podía entender el artículo 143, 1, de la Constitución. En tal sentido, la Provincia de León tiene su historia local y municipal, como cualquiera de las otras Provincias que forman la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía, Aragón, Galicia, etc., y bajo este punto de vista, claro que León tiene entidad histórica, y muy importante, para la historia de nuestra Patria, pero siempre dentro del entorno de Castilla y de León, y, en consecuencia, de la actual Comunidad Autónoma; lo contrario sería caer en los taifas y en los cantonalismos, temidos y rechazados.

La primera unión de Castilla y León se produce en 1037, bajo el reinado de Fernando I, rota al morir Alfonso VII en 1157; esta situación se prolongaría setenta y tres años más, y es preciso recordar, ya que, al parecer, se olvida con frecuencia, o mejor dicho, se ignora intencionadamente, que desde el año 1230, reinando Fernando III *el Santo*, se unen las Coronas de Castilla y de León en una sola persona y en un territorio que desde aquella época se parecía bastante al de la actual Comunidad Autónoma, excluyendo Galicia y algunas partes de Castilla la Nueva, ya que San Fernando tarda años en conquistar Córdoba y Sevilla. Pero además, nadie podrá poner en duda que el núcleo de lo que luego se llama Corona de Castilla es, de norte a sur, la porción de terreno comprendida entre las estribaciones del Puerto de Pajares y la Cordillera Central,

(10) Según la referencia del mapa de España correspondiente al año 1065, a la muerte de Fernando I, elaborado por Jimena MENÉNDEZ PIDAL, y publicado en P. AGUADO BLEYER: *Manual de Historia de España*, 10.ª ed., Madrid, Espasa, 1967, volumen I, pág. 596. También, de acuerdo con la paz firmada en Fresno-Lavandera en 1 de junio de 1183, se ratificaba la división de Alfonso VII, siguiendo una línea que iba desde Cea y Ceón hasta el Tajo, op. cit., pág. 653.

con algunas porciones de la hoy Provincia de Madrid, pertenecientes a la Comunidad de Villa y Tierra de Segovia, y algunas de Guadalajara, y de este a oeste, desde Agreda a la curva de ballesta que traza el Duero en la Provincia de Zamora a su paso, durante 70 kilómetros, a caballo entre Portugal y España. Pero es más, cuando aparecen las ciudades con voto en Cortes, de un total de 16, están comprendidas en el actual territorio de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa: Burgos, León, Avila, Segovia, Zamora, Toro, Salamanca, Soria y Valladolid, nueve en total.

Y esta situación no tiene movimiento hasta fines de la Edad Moderna, pues incluso al producirse la quiebra de la Monarquía hispana a principios del siglo XVIII, con el origen del centralismo, que pretendía reducir la gobernación de los Estados de la Corona de Aragón de acuerdo a las Leyes de Castilla, origen del concepto centralista y absorbente que se tiene de Castilla-León, ni entonces, decimos, se quiebra esta situación de núcleo y motor de la Corona de Castilla y de León.

En el siglo XIX, con la división provincial realizada por Javier de BURGOS, prácticamente todas aquellas ciudades con voto en Cortes se convierten en Provincias, confirmando una situación que ya existía con una configuración prácticamente idéntica, aunque con carácter económico, desde que se implantó el Servicio de Millones en el siglo XVI...

No llevan razón los que afirman que el sentimiento regional castellano-leonés carece de tradición en el siglo XIX y en el actual. No es éste el lugar ni la ocasión para demostrar lo erróneo de tal opinión y solamente reflejaremos algunas pautas básicas de las manifestaciones regionalistas en el pasado: resurgimiento de los Juegos Florales en la década de los noventa del pasado siglo; creación de unos fuertes grupos económicos de intereses trigueros y cerealistas en todas las Provincias de la Región, obra de los regeneracionistas regionales (MACÍAS PICAWEA y Julio SENADOR principalmente); procesos regionalistas del año 1919 con motivo del debate parlamentario sobre la ampliación de competencias a la Mancomunidad de Cataluña; «Mensaje de las Diputaciones castellanas»; «Bases para el régimen de autonomía municipal, provincial y regional propuestas por la Asamblea de las Diputaciones castellano-leonesas». En el período republicano encontramos los debates sobre el Estatuto de Autonomía y la cuestión regional mantenida por un grupo de intelectuales en 1932, y la continuidad en la primavera de 1936 del

mismo debate, culminado con la publicación el 26 de mayo de 1936, por parte del Catedrático de la Facultad de Medicina de la Universidad de Valladolid, don Misael BAÑUELOS, de un Proyecto de «Estatuto de Castilla y León. Sus posibles bases políticas y administrativas» (11).

Ahora bien, nos preguntamos nosotros: ¿Es un dislate el ámbito territorial de Castilla-León? ¿Es que cualquiera de los habitantes de las diversas Provincias tienen unas diferencias étnicas acusadas? ¿Es que los tipos de explotación ganadera, agrícola o forestal son distintos? ¿Tal vez existe una cadena montañosa que no permite la intercomunicación de unas Provincias a otras?

La respuesta es radicalmente negativa. La Comunidad Autónoma de Castilla-León es la Región, no considerada como nacionalidad histórica, más homogénea de las existentes. La superficie de 94.147 kilómetros cuadrados la da un tamaño óptimo como estructura territorial. En su mitad, de este a oeste, la atraviesa uno de los ríos más caudalosos de España, el Duero. En sus límites, tanto al norte como al sur, al oeste y al nordeste, se encuentra festoneada por cadenas montañosas que pueden plantear problemas de tránsito en los inviernos con las Regiones colindantes, pero no en el movimiento interior. Una importante red de carreteras supone que atravesar la Región de un extremo a otro, o ir de una ciudad a otra, en el caso de las más distantes, no se tarde un tiempo superior a cuatro horas. En la mayoría de las ocasiones estos desplazamientos suelen durar dos a tres horas. Ir de Salamanca a Soria, o de Soria a León, no supone el tiempo y la angustia que desarrollaría un ciudadano para desplazarse de Granada a Sevilla, y no digamos de Almería a Huelva.

Lo mismo podemos afirmar de las comunicaciones ferroviarias, aunque lamentablemente se cierne el peligro y la amenaza de que por razones económicas sean clausuradas algunas líneas, como ya se hizo en tiempos pasados con el ferrocarril que unía Valladolid y Palanquinos, en la Provincia de León. Ahora se quiere hacer con el de Toral de los Vados, con el de Astorga-Extremadura y con el

(11) Ver E. ORDUÑA REBOLLO: *Fuentes del regionalismo y del nacionalismo en España*, Córdoba, Axarquía, diciembre de 1984 (aún inédito). En breve publicaremos, en la Colección de Estatutos del IEAL, el correspondiente a Castilla y León, con un amplio estudio histórico que recoja todas estas cuestiones. Muy importantes son los trabajos de Jesús PALOMARES y Celso ALMUIÑA sobre *La historia del regionalismo castellano-leonés desde 1900 a 1936*.

de Valladolid-Ariza. Cierto que no son rentables, pero son unos claros medios de intercomunicación con los pueblos, con las Comarcas, que indudablemente hacen un servicio al ciudadano. En estos casos es donde se debe manifestar la solidaridad regional, y esperamos que todas las Provincias integrantes de esta Comunidad Autónoma, sin distinción de ideologías y colores, adopten una postura firme ante este problema.

Prescindiendo de los factores históricos, que creemos han quedado suficientemente concretados, parece necesario hacer una revisión de qué criterios se han seguido en los diversos procedimientos de regionalización del Estado, que sin tener un carácter institucional fueron llevados a cabo por Corporaciones, organismos y estudiosos en los veinticinco últimos años. Es interesante comprobar que el concepto Castilla la Vieja y León queda prácticamente incluido en un epígrafe que siempre lleva el concepto Duero en su denominación. Veamos su detalle: en el año 1961, el Gabinete Técnico del Consejo Económico Sindical Nacional, con motivo del I Congreso Sindical, consideraba 11 Regiones, la última de las cuales era la del Duero. GONZÁLEZ PAZ, en su obra: *El desarrollo regional desde el punto de vista económico*, delimitaba diez Regiones socio-económicas, y la del Duero integraba las Provincias de Valladolid, Palencia, Segovia, Burgos, León, Soria, Salamanca, Zamora y Avila. En la ponencia de localización geográfica de la actividad económica del Plan de Desarrollo Económico y Social en 1964, de sus 14 Regiones, la quinta era la del Duero, con el mismo número de Provincias que las citadas en el caso anterior. Juan PLAZA PRIETO, en *Regiones económicas homogéneas españolas*, publicado en Madrid en 1968, determina una síntesis geoeconómica que comprende 13 Regiones, y en la que titula Valle del Duero incluye a las que siempre citamos, excepto a Soria, que la vincula al Macizo Ibérico. José Antonio GARCÍA-TREVIJANO, en el *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen 2.º, 1967, basa la división regional en la estructura geográfica y económica, determinando la Meseta del Duero como una Región. El equipo DATA, en 1968 realizó una obra, patrocinada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros, titulada *Comportamiento y actitudes de las economías domésticas hacia el ahorro y el consumo*, y en su división regional constaba Castilla la Vieja y León. El Instituto Nacional de Estadística, hasta la publicación de sus datos

en el *Anuario Estadístico* siguiendo el orden de las Comunidades Autónomas, consideraba la distribución de las Regiones naturales incluyendo Castilla la Vieja y León en la Submeseta Norte. Finalmente, el Profesor VARELA MOSQUERA, en su obra *La nutrición de los españoles: diagnóstico y recomendaciones*, publicada en 1971 por el Instituto de Desarrollo Económico, en su página 30 configura una división de 12 Regiones, ocupando el 6.º lugar las Provincias de Burgos, Palencia, Valladolid, Avila, Segovia, Soria, León y Zamora (12).

Estas aportaciones, que podríamos definir como económico-territoriales, insisten igualmente en la permanencia de la Provincia de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Curiosamente, no ocurre lo mismo con Logroño y Santander, pero a pesar de ello esto confirma una vez más que el mapa regional realizado en 1977 y principio de 1978 no era en absoluto ninguna irracionalidad.

Los leoneses y castellanos tenemos que superar nuestras diferencias, tenemos que colaborar desde dentro de la Región y desde fuera de ella a que salga de la postración sumida en el último siglo, y que no pueda decir ningún poeta, por ilustre que éste sea, que León y Castilla «envuelta en sus harapos desprecia cuanto ignora». Para ello tenemos que evitar agravios, muchas veces gratuitos, insolencias y estar unidos en esta empresa común, que pasa primero por recuperar social y económicamente la Región y, en consecuencia, redundar en el beneficio colectivo nacional.

Corroborando estas últimas palabras, quiero terminar con una especie de testamento del más ilustre historiador español, abulense, don Claudio SÁNCHEZ ALBORNOZ, que adoraba a León, ya que en el archivo de su Catedral, en los años de su juventud, acometió la ingente tarea de revisar y consolidar la historia medieval española. Una especie de testamento decía, por tratarse de un escrito publicado muy próximo al triste desenlace de su muerte, y cuyo contenido debemos rubricar todos los que pensamos que una Comunidad Autónoma de Castilla y León fuerte, hace un Estado fuerte. Decía el ilustre abulense en su dramática llamada:

(12) Ver E. ORDUÑA REBOLLO: «Ensayo de bibliografía y fuentes sobre temática regional española», en *Ciudad y Territorio*, núm. 3, Madrid, 1971, págs. 88 a 92. Si incluimos la división regional de CÁRITAS realizada en 1965 al hacer su Plan CCB, que mencionaba la Región castellano-leonesa, son nueve los proyectos que en la década de los sesenta incluían a León en el territorio de la actual Comunidad Autónoma.

«A una España libre y democrática y a una Castilla unida al hermano León y a cuantos quieran seguir sus mismas sendas. Para ello castellanos y leoneses tenemos el deber sagrado de superar ambiciones personales, de renunciar a las capillas y capillitas que han surgido entre nosotros. Recordemos la frase clásica de Fuenteovejuna: 'Todos a una'» (13).

(13) Ver C. SÁNCHEZ ALBORNOZ: *Otra vez de ayer y de hoy (Castilla, León y España)*, Barcelona, Planeta, 1982, pág. 27.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

II. CRONICAS
