

**LA DELIMITACION DEL TERRITORIO DE LA
COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA
Y LEON: I. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL RELATIVAS A LA
INTEGRACION DE LAS PROVINCIAS DE LEON
(S. n.º 89/1984, de 28 de Septiembre) y SEGOVIA
(S. n.º 100/1984, de 8 Noviembre)**

343.197:340.142:353 (46)

por

Angel Sánchez Blanco

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ARGUMENTOS JURIDICOS Y FENOMENOLOGIA SOCIOPOLITICA EN LAS PRETENSIONES UNIPROVINCIALES DE LEON Y SEGOVIA: ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS EN LAS OPCIONES UNIPROVINCIALES DE LEÓN Y SEGOVIA: A) *Datos relativos a la fase preautonómica y al procedimiento autonómico.* B) *Contradicciones y retrasos en el procedimiento autonómico:* a) Datos relativos a la Provincia de León. b) Datos relativos a la Provincia de Segovia. C) *Confluencia de factores en la problemática autonómica de las Provincias de León y Segovia.*—III. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA OPCION AUTONOMICA UNIPROVINCIAL DE LEON Y DE SEGOVIA: 1. ASPECTOS COMUNES A AMBAS SENTENCIAS: A) *La estricta delimitación del ámbito de los correspondientes recursos.* B) *La exclusión de las sentencias de los Tribunales ordinarios como factores determinantes de la*

doctrina del Tribunal Constitucional. 2. LAS CUESTIONES DIFERENCIALES DE FONDO EN AMBAS SENTENCIAS: A) *La cuestión de fondo en el caso de la Provincia de León.* B) *La cuestión de fondo en el caso de la Provincia de Segovia.* 3. TEMAS ADHERIDOS A LAS CUESTIONES DE FONDO QUE AMBAS SENTENCIAS CONTIENEN: A) *La ausencia de concreción de las sedes de las instituciones autonómicas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.* B) *Infracciones al Reglamento del Congreso de los Diputados.*—IV. POSIBLE RECONSIDERACION DE LAS ALTERNATIVAS UNIPROVINCIALES.—V. REFLEXION FINAL.

I. INTRODUCCION

El proceso de formación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha tenido el componente peculiar de la indefinición de su territorio. El período preautonómico logró despejar algunas incógnitas, como fue la autoexclusión de las Provincias de Santander y Logroño, donde el consenso de todo el arco político con representación parlamentaria encontró una indiscutida unanimidad que desembocó en las autonomías uniprovinciales de Cantabria y Rioja, en calidad de mutaciones semánticas que han pretendido representar el salto cualitativo de Provincias a Comunidades Autónomas. En la misma fase preautonómica la mutabilidad caracterizó las posiciones que en distintos momentos mantuvieron las Provincias de León y de Segovia, que al tiempo presentaron la característica de no concitar nunca la unanimidad de sus representantes políticos, sino, por el contrario, provocar fuertes tensiones entre las distintas opciones que sobre el tema mantuvieron las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Al tiempo y entre las Provincias que han estado incorporadas al proceso preautonómico y autonómico, éste no siempre ha sido pacífico y el argumento de la segregación ha estado en ocasiones presente es el caso de Burgos y la problemática que en esta Provincia provocó la pérdida de la capitalidad regional en el tránsito de la preautonomía a la autonomía, y en algún momento, aunque nunca formalizado a nivel institucional, el no exitoso intento de algunos sectores políticos de las Provincias de Zamora y Salamanca —identificables con sectores minoritarios de la derecha parlamentaria y extraparlamentaria— proclives a la remodelación del mapa autonómico mediante la alternativa de reconstruir el ámbito territorial del antiguo Reino de León, con ámbito espacial en

las actuales Provincias de León, Zamora y Salamanca. Para acabar de describir la conflictiva dinámica territorial de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa es elocuente —ya en fase autonómica y con referencia en los propios Estatutos de Autonomía— el juego de remisiones que, en evidente abuso de la técnica de conceptos jurídicos indeterminados, tienen los Estatutos de Cantabria y de La Rioja en relación con el Estatuto de Castilla y León.

Con elocuente asistemática, el artículo 58 del Estatuto de Cantabria y el artículo 44 del Estatuto de La Rioja regulan, bajo el inexacto epígrafe «De la reforma del Estatuto», la autodisolución de cada Comunidad Autónoma por «incorporación a otra limítrofe con características históricas, culturales y económicas comunes», lo que implica un elenco de componentes conceptuales que desmarcan a ambas Comunidades Autónomas de cualquier otra Comunidad Autónoma limítrofe que no sea la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En paralelo, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé —también con alarde de asistemática y con cierto menosprecio a realidades institucionales preexistentes— en su Disposición Transitoria Séptima, y bajo el epígrafe de «Incorporación de Provincias limítrofes», regula el supuesto de que «una Comunidad Autónoma decida, a través de sus legítimos representantes, su disolución para integrar su territorio en el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», supuesto que constituye para la Comunidad Autónoma anfitriona un claro caso de «reforma del Estatuto», que debiera haber incorporado el Título IV del propio texto constituyente de la Comunidad Autónoma, que figura intitulado bajo este mismo epígrafe.

Para acabar de complicar las variables territoriales de Castilla y León, la misma Disposición Transitoria Séptima del Estatuto, con nuevo menosprecio a la sistemática y al rigor conceptual, sin perjuicio del referido encuadre «Incorporación de Provincias limítrofes», regula en el Punto Tercero los supuestos de segregación de enclaves pertenecientes a Provincias de la propia Comunidad Autónoma, vinculando éstos, entre otros requisitos de procedimiento, a informe favorable de la Provincia a la que está vinculado y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, exigencia procedimental que entra en conflicto con el procedimiento regulado por el artículo 8.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento y el Gobierno vascos.

Conforme a lo descrito, la problemática territorial castellano-leonesa pudiera ser identificada con una estructura de magma, por esencia mutable e imprevisible en la forma, que puede incrementar su espacio territorial con la no fácil pero prevista incorporación de las Provincias-Regiones de Cantabria y Rioja, lo que tendría como consecuencia que la Comunidad Autónoma de Castilla y León sería la macrorregión no sólo del Estado español, sino de la Comunidad Económica Europea. Por el contrario, pudiera concurrir el caso de que sus actuales Provincias registraran la baja de la Provincia de León y la menor incidencia de la segregación del enclave de Treviño, en el que la geopolítica y la lógica que la prestación de los servicios administrativos impone abocará de modo insoslayable a la incorporación en la Comunidad Autónoma vasca, verificación de supuestos que implicaría el cambio de coyuntura en referencia a la alternativa de carácter expansivo.

El ámbito espacial pacífico que parece implicar a la esencia inmutable de la Comunidad castellano-leonesa se concretaría en el núcleo neurálgico vinculado a la Provincia de Valladolid, con el anexo palentino y el tácito —que no explícito— acompañamiento que implica a las Provincias de Avila y Soria, cuyo inquietante proceso de regresión socioeconómica registra la inevitable secuela de dejarse llevar por la inercia de la fuerza dominante. Estos juicios de valor no pretenden descalificar opciones sociopolíticas, sino analizar una situación conflictiva, cuyos componentes problemáticos no sólo conectan con los conflictos formalizados de modo explícito, sino con los también enjundiosos aspectos que derivan de aquellas prolongaciones socioterritoriales, en las que la aparente ausencia de tensiones obliga a recordar que el más grave problema es la carencia de problemas, por faltar grupos sociales capaces de mantener opción propia, lo que en último extremo conecta con la desvitalización, si no necrosis, de amplios aspectos de la Comunidad, en los que la carencia de tejido socioeconómico constituye su único rasgo definitorio.

Con esta simple y a la vez compleja perspectiva pretendo abordar el primer bloque de respuestas institucionales que ha recibido el problema territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, materializado en las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la integración de las Provincias de León y de Segovia en la Comunidad Autónoma. La calificación como primer bloque, que permite y obliga a utilizar el primero de los numerales romanos,

tiene explicación porque las sentencias del Tribunal Constitucional, y en particular la sentencia que afecta a la Provincia de León, abren tantos problemas como cierran, y en ningún caso, ni por el contenido de la autorizada doctrina que contienen, ni por la complejidad territorial de la calificada como última autonomía del Estado, es posible considerar cerrada para la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo que el apartado *b)* del punto 1.º del artículo 147 de nuestra Constitución denomina, con cierto sentido posesivo, la «delimitación de su territorio».

II. ARGUMENTOS JURIDICOS Y FENOMENOLOGIA SOCIOPOLITICA EN LAS PRETENSIONES UNIPROVINCIALES DE LEON Y SEGOVIA

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional concede primacía argumental a los aspectos jurídico-constitucionales, en calidad de único punto de referencia legitimador de su intervención. No obstante, los aspectos jurídico-formales, aunque desplazados al segundo plano de la conexión con los preceptos constitucionales, permiten apreciar los factores sociopolíticos que de modo inevitable subyacen en las opciones autonómicas. Por ello, tan importante como el análisis de las razones jurídicas expresadas por el Tribunal es la consideración de los datos que muestran la coherencia o incoherencia sociopolítica que puede legitimar las opciones autonómicas o, por el contrario, mostrar la carencia de adecuado sustrato social y político justificativo de la alternativa autonómica postulada. En conexión con estas reflexiones, y con explícito fundamento en el carácter de prerequisite que avale la coherencia de cualquier modelo autonómico, comienzo la reflexión sobre las opciones autonómicas uniprovinciales de León y Segovia, con el análisis de los aspectos vinculados a la fenomenología sociopolítica que en ellos ha concurrido.

ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS EN LAS OPCIONES AUTONÓMICAS UNIPROVINCIALES DE LEÓN Y SEGOVIA

Los datos que concurren en la pretensión autonómica de la Provincia de León y en la paralela alternativa de la Provincia de Segovia admiten ser sistematizados en los siguientes puntos:

A) *Datos relativos a la fase preautonómica y al procedimiento autonómico*

La fase preautonómica, iniciada por el Decreto-ley 2/1978, de 3 de junio, incorpora todas las incertidumbres propiciadas por el delicado momento político, y entre ellas la libre disposición de los representantes políticos provinciales del indefinido ámbito territorial del Ente autonómico para integrarse o no en las instituciones que el Decreto-ley diseñaba. El resultado del voluntarismo político de los representantes de las Provincias convocadas se sintetiza en que se desmarcan con claridad las Provincias de Santander y Logroño y se integran en el Consejo General de Castilla y León, en calidad de Ente que encarna las instituciones de la preautonomía, las Provincias de Avila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. Los representantes de la Provincia de León mantienen dudas sobre la uniprovincialidad, la integración en la preautonomía castellano-leonesa, la integración con Asturias o la formación de una autonomía proyectada sobre el ámbito territorial del antiguo Reino de León. En contraste con los casos de Santander y Logroño, la disparidad de criterios constituye la peculiaridad de los distintos sectores políticos de la Provincia de León.

En cualquier caso, la preautonomía castellano-leonesa, estimulada tanto como mediatizada por la Ejecutiva del entonces Partido en el Gobierno, se configura como gran comodín para la geopolítica autonómica, como bien muestra la carencia de definición en el dibujo territorial de la preautonomía.

La indefinición territorial se manifiesta en la periferia vasconavarro-aragonesa (caso de Santander y Logroño, excluida la alternativa de Soria por falta de pulso sociopolítico) y en la periferia gallego-asturiana (caso de la Provincia de León). Al tiempo, la capitalidad del Ente se hace radicar en Burgos, con la dudosa racionalidad del argumento *Caput Castellae* y con la más fundada *ratio* de la estrategia territorial integradora de las coyunturas fronterizas de Santander, Logroño y León, que sin duda, y en una concepción amplia de la emergente Comunidad Autónoma, justificaba la capitalidad en Burgos. Avala lo expuesto el control de la situación que derivaba del ascendiente político de prominentes miembros del Partido entonces en el Gobierno, en particular el control político del Ministro Martín Villa en la Provincia de León, según nos ha ilustra-

do el propio profesor CLAVERO ARÉVALO (1), y el fuerte ascendiente de las instancias centrales del Gobierno y del Partido gobernante en las restantes Provincias implicadas. El control político de la pre-autonomía castellano-leonesa —indubitado en el período 1978-1980—, en el que envites institucionales y fácticos de mucha mayor trascendencia fueron asumidos con la fortaleza implícita que permitía detectar inmoderadas previsiones de proyección intemporal del Partido en el Gobierno, mantienen y respaldan la coherencia de las opciones preautonómicas en íntima conexión con la política general del Estado. El mecanismo se rompe con la crisis abierta en el grupo político UCD: la aparente beligerancia concedida a Santander y Logroño se consolida con opciones autonómicas uniprovinciales, y de modo simultáneo, como signo de descomposición y al tiempo prepotencia en la opción política gobernante, surgen opciones en los representantes políticos segovianos que al tiempo que postulan alternativas políticas que quiebran la unidad del propio Partido, introducen la alternativa de segregación de Segovia, orientándola hacia una opción autonómica uniprovincial. De modo simultáneo, y como opción de distinto signo, son controlados los movimientos uniprovinciales de León, por efecto también del ascendiente y protagonismo del referido Ministro y Diputado leonés. En este cuadro, en el que se interfieren problemas de Estado con opciones muy personalizadas, se sitúan las alternativas uniprovinciales de León y Segovia. Al margen coexisten componentes anecdóticos, como las fuerzas de distinto signo que parecen contrapesar cada opción provincial respecto de la otra, de modo que cuando León opta por una alternativa, Segovia adopta posición contrapuesta, y cuando León rectifica su posición inicial, la Provincia de Segovia mantiene posición dirimemente con la corrección de criterio leonesa. Un rasgo de mayor trascendencia caracteriza el proceso autonómico de Castilla y León. Se detecta en el primer momento del procedimiento autonómico y tiene manifestaciones hasta la resolución del caso por la Ley Orgánica de Integración de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León: la supeditación de la autonomía de Castilla y León a la política del Estado.

(1) CLAVERO ARÉVALO, M.: *España desde el centralismo a las autonomías*. Editorial Planeta, Madrid, 1983, págs. 76-79.

B) *Contradicciones y retrasos en el procedimiento autonómico*

La conflictividad latente en las alternativas uniprovinciales de León y de Segovia constituyen un rasgo peculiar que caracteriza a ambas experiencias. Su expresión más elocuente se materializa en la reconsideración de acuerdos corporativos previos y en incomprensibles retrasos en el procedimiento, circunstancias que no admiten más explicación que la existencia de tensiones subyacentes.

a) Datos relativos a la Provincia de León

Un primer punto que obliga a ser destacado se concreta en la circunstancia de que el acuerdo de la Diputación Provincial de León, de fecha 16 de abril de 1980, por el que la Provincia, con abandono de su inhibición preautonómica, se integra en el procedimiento autonómico castellano-leonés, es objeto de posterior revocación por acuerdo de fecha 13 de enero de 1983. La problemática se complica por el hecho de que la composición del Pleno que toma el segundo acuerdo no ha cambiado y la presunta revocación es coincidente con la fase final de la tramitación del Estatuto de Autonomía ante las Cortes Generales. No admite fácil explicación que los protagonistas del segundo acuerdo hayan sido partícipes activos en las opciones autonómicas incorporadas al naciente Ente autonómico y que se hayan personado como coadyuvantes en los recursos jurisdiccionales suscitados por los Ayuntamientos que no suscribieron el acuerdo de la Diputación Provincial de 16 de abril de 1980, así como que participaran en las actividades orientadas a elaborar el Proyecto de Estatuto de Autonomía y ratificado en la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales el Proyecto de Estatuto, con fecha 7 de julio de 1982, celebrada en la ciudad de Salamanca. No obstante, aun en contradicción con el viejo axioma de respeto a los propios actos, el segundo acuerdo es tomado por la Diputación Provincial de León, y con él se pretende iniciar el procedimiento autonómico uniprovincial y de algún modo conectar con la previa opción que se marginaba del conglomerado castellano-leonés que definió la posición preautonómica de León.

Sin perjuicio de las implicaciones jurídico-formales, el trasfondo práctico remite a la mediatización política de la Corporación provincial y la aún más fácil mediatización de los Plenos de los Ayuntamientos rurales, impresionables con mayor facilidad por las decisiones de influyentes instancias de gobierno o partido. Por el

contrario, el período temporal que media entre el primero y el segundo acuerdo, no marca sino el transcurso entre el punto álgido de influencia política de las instancias que propiciaron los vertiginosos acuerdos de Ayuntamientos y Diputación Provincial, en abril de 1980, y el declive del ascendiente político institucional de los mismos patrocinadores, que permitió retomar las opciones personales toleradas hasta el forzado primer acuerdo. Conforme a estas referencias, no hay razón para emplear el término incoherencia —al margen de reservas jurídico-formales—, sino el emerger de otras opciones temporalmente matizadas y que en sus inicios fueron alimentadas por las mismas instancias que, en posterior momento, trataron de anularlas. Desde este punto de vista, son de recordar las alternativas coyunturales en las que se hizo operar a la Provincia de León dentro de la estrategia autonómica del Estado. En consecuencia, el problema se reconduce, como en tantas otras opciones donde priman criterios de autoridad, a que el desplazamiento o la pérdida de ascendiente del mentor tiene que provocar la lógica reacción de los sectores mediatizados, y en estas circunstancias, los instrumentos jurídico-formales no constituyen clave explicativa, sino un factor coyuntural que, al final, será eludido, con muestra de reflejos sociopolíticos que pueden contrastar de modo elocuente con atonías anteriores. La transición política ilustra sobre estos mecanismos y recientes reacciones que registra el caso leonés y que comienzan a ofrecer testimonios elocuentes.

b) Datos relativos a la Provincia de Segovia

El procedimiento seguido en Segovia registra problemática muy similar a la producida en León. Las tensiones provocadas por el acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, al concurrir en él la circunstancia de dirimir el procedimiento autonómico hacia la uniprovincialidad o hacia la integración en Castilla y León, concita tensiones que explican datos de apariencia tan anecdótica como que el primer acuerdo municipal, tomado con fecha 5 de octubre de 1981, y en el sentido de optar por la autonomía uniprovincial, sea notificado a la Diputación con fecha 4 de diciembre de 1981, un día después del acuerdo de 3 de diciembre del mismo año, en el que se pretende revocar el primer acuerdo y optar por la integración en Castilla y León. De modo simultáneo concurre la circunstancia de que el segundo acuerdo tiene que esperar a la fecha de 31 de diciembre de 1981 para ser notificado a la Diputación Provincial.

En este panorama, confuso y carente de rigor formal, concurre el crónico retraso judicial, de modo que la pendencia de los recursos jurisdiccionales que impugnan los acuerdos del Ayuntamiento de Cuéllar permanece en el momento en que «los motivos de interés nacional» ponen en marcha el procedimiento del artículo 144, c), de la Constitución, y por Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, la Provincia de Segovia es integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Esta última decisión, orientada de modo explícito por razones de Estado, conecta con los motivos que de modo más encubierto han estado en la base del conflicto leonés, circunstancia que no impide que ambos casos presenten caracteres diferenciales que, según apreciaremos, no pasan desapercibidos al propio Tribunal Constitucional.

C) *Confluencia de factores en la problemática autonómica de las Provincias de León y Segovia*

La idea, ya expresada, de que la autonomía castellano-leonesa ha estado preconizada, en su orientación y desarrollo, por razones de Estado y en función de los más apremiantes problemas institucionales de otras áreas autonómicas con mayor conflictividad, constituye un factor peculiar de la última de las autonomías, y esa misma posición temporal ratifica que el denominado cierre del mapa autonómico haya tomado al combinado castellano-leonés como referencia táctica. El juicio expresado admitiría el matiz de que si las Provincias de León y Segovia hubieran tenido la unánime confluencia de las opciones políticas provinciales que registraron las Provincias de Santander y Logroño, habrían avocado a opciones autonómicas uniprovinciales, sin perjuicio de que esta última reflexión pudiera admitir el contraargumento de que la consolidación de seis autonomías uniprovinciales, a las que habría que añadir el efecto inducido de iniciativas similares, pudiera haber generado reacciones institucionales tendentes a controlar lo que podría ser calificado como una distorsión de los contenidos autonómicos.

Sin entrar en hipótesis, lo cierto es que el antagonismo en las concepciones de los partidos mayoritarios sobre uniprovincialidad o integración en la Comunidad, ha estado en la base del conflicto institucional provocado, y con ello ha sido particularizado un rasgo diferencial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: el ser la única Comunidad Autónoma impugnada desde sus propias bases

institucionales (2). Con ello, el sentido comunitario no sólo es matizado, sino que, en buena medida, quiebra y no permite excluir la posibilidad de remodelación del mapa autonómico, con lo que ni la delimitación territorial de la autonomía castellano-leonesa, ni la delimitación del mapa autonómico del Estado, debieran considerarse cerradas, al menos que se sea capaz de restablecer el ahora relativizado consenso comunitario, mediante el diseño de soluciones institucionales que neutralicen las discrepancias suscitadas por la integración en unas instituciones autonómicas que, como dato complementario, no han sido capaces de desprenderse de condicionantes neocentralistas y que, por efecto de ese rasgo peculiar, no pueden ofrecer solución satisfactoria a los movimientos de segregación presentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a pesar de la coherencia geoeconómica que le confiere la unidad de Cuenca y la articulación que propicia el eje vertebrador del Duero (3).

La ausencia de alternativas que se detecta para conseguir el objetivo de una comunidad de intereses, permite sentir la carencia de pulso político en todo el arco de opciones políticas estatales y el emerger de un populismo, no siempre estimulado por las más coherentes opciones políticas, que recoge las insatisfacciones que genera el desilusionante esquema organizativo que articula la Comunidad Autónoma y que incorpora disfunciones, en algo que se presenta como nuevo, pero que reproduce el viejo e inoperante modelo centralista, lo que, en último extremo, estimula el repliegue en lo uniprovincial, con la comprensible expectativa de salir del conglomerado de nueve Provincias desarticuladas y tratar de resolver los propios y específicos problemas desde la más dimensionada y menos

(2) En este sentido, las propias palabras del primer Presidente de las Cortes Regionales, señor LLAMAZARES FERNÁNDEZ, con ocasión del acto institucional conmemorativo del primer aniversario del Estatuto:

«Nuestra Comunidad es la única de España que tiene pendiente de enjuiciamiento constitucional su Estatuto, y ello a solicitud de gentes de la propia Comunidad... Nuestra historia, tan fecunda, no ha contribuido, como en otras Comunidades españolas, a delimitar con claridad nuestro territorio. Por el contrario, ha sido utilizada por unos y otros para la defensa de sus posiciones encontradas, teniendo como testigo impasible al pueblo castellano-leonés».

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, Diario de Sesiones, 1984, I, número 9, págs. 200-201.

(3) Vid. CABERO DIÉGUEZ, V.: *El espacio geográfico castellano-leonés*. Ediciones Ambito, Valladolid, 1982, y *Actas del I Congreso de Geografía de Castilla y León: El espacio geográfico de Castilla la Vieja y León*, Consejo General de Castilla y León, Burgos, 1982.

incoherente dimensión de lo uniprovincial. Es el repliegue psicológico de la crisis que, a nivel de microgrupos, provoca el redescubrimiento de las hasta entonces perdidas unidades de convivencia, y que en los niveles más complejos llega a redescubrir la vieja referencia provincial.

La conclusión a la que, con ánimo de cerrar este apartado, podría llegarse puede encontrar materialización en que, a falta de opciones políticas regionales, orientadas por un mínimo de sentido prospectivo, corresponde a los partidos estatales iniciar su propio proceso regionalizador, con la finalidad de eludir el fracaso institucional de la Región en la denominada Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que, de no llevarse a término, podría provocar el bloqueo operativo de los contenidos conceptuales vinculados al fenómeno regional y, lo que es más grave, comprometer el equilibrio socioeconómico y territorial del propio Estado.

III. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA OPCION AUTONOMICA UNIPROVINCIAL DE LEON Y DE SEGOVIA

El análisis sistemático de la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en las sentencias 89/1984 y 100/1984, admite distinguir las apreciaciones en las que concurre cierto grado de homogeneidad para ambos supuestos y los aspectos diferenciales que cada uno de los casos presenta.

1. ASPECTOS COMUNES A AMBAS SENTENCIAS

A) *La estricta delimitación del ámbito de los correspondientes recursos*

En las dos sentencias, el primero de los fundamentos jurídicos del Tribunal Constitucional particulariza, de modo muy preciso, el ámbito estricto del recurso, eliminando adherencias e implicaciones colaterales, propiciadas por los intereses institucionales conexos a las alternativas uniprovinciales y fomentadas por la complejidad de las fases que articulan el procedimiento autonómico. Con ello se reconduce el pronunciamiento del Tribunal Constitucional al estricto ámbito que determinan la Constitución y su Ley Orgánica.

En el caso leonés, el Tribunal Constitucional excluye los aspectos

implicados en si la Provincia puede segregarse de la Comunidad Autónoma, el momento en que pueda hacerlo, así como la concreción de la vía para poder alcanzar el objetivo. Al tiempo excluye la posible incidencia en el recurso de los acuerdos tomados por los Ayuntamientos de la Provincia con posterioridad a la Ley Orgánica 4/1983, aprobatoria del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El único punto que centra la atención de la sentencia se materializa en el acuerdo revocatorio tomado por la Diputación Provincial de León y que pretendió invalidar el precedente acuerdo corporativo. El Tribunal cierra el primero de los fundamentos jurídicos de la sentencia relativa a la Provincia de León, con la reflexión —no carente de intrascendencia, según consideraremos con posterioridad— de que «el futuro de la Provincia de León no guarda relación alguna con este concreto problema».

Problemática similar orienta el primer fundamento jurídico de la sentencia relativa a la Provincia de Segovia. El Tribunal Constitucional excluye pronunciarse sobre si Segovia no podía impulsar un proceso hacia la autonomía provincial hasta pasados cinco años, a partir del fracaso de la iniciativa del entonces Consejo General de Castilla y León, o, de modo subsidiario, desde el momento en que la Provincia acordó separarse de la iniciativa, o si, por el contrario, la iniciativa del Consejo General de Castilla y León no afecta a esta Provincia. El Tribunal no entra en la disyuntiva, por estimar que la constitucionalidad de la Ley Orgánica no tiene que ver con esa alternativa y sitúa el ámbito de su pronunciamiento en la conexión del artículo 143, 3, con el ejercicio de las competencias locales que incorpora dentro del procedimiento hacia la autonomía, en relación con las facultades que el artículo 144 del mismo texto constitucional reconoce a las Cortes Generales. La delimitación del ámbito del recurso no obsta para que la sentencia haga una primera precisión sobre la constitucionalidad de la Ley, aun en el supuesto de lo que califica como segunda alternativa de la disyuntiva expuesta: la iniciativa del Consejo General de Castilla y León no afecta a la Provincia y, en consecuencia, no es preciso esperar al transcurso del período de cinco años para iniciar un nuevo trámite, reflexión inicial, pero concluyente, desde la perspectiva de las pretensiones de la Provincia de Segovia hacia la uniprovincialidad autonómica, que contrasta con la ausencia de cierre de esas mismas expectativas para la Provincia de León.

B) *La exclusión de las sentencias de los Tribunales ordinarios como factores determinantes de la doctrina del Tribunal Constitucional*

El Tribunal Constitucional es contundente en la respuesta al intento de que sus sentencias puedan ser predeterminadas por previos pronunciamientos de los Tribunales ordinarios. El problema se plantea en las dos sentencias y con ocasión de situaciones muy distintas.

En referencia a las pretensiones de la Provincia de León, es alegada la satisfacción extraprocesal que supone el que la iniciativa autonómica ha perdido la posibilidad de prosperar, como consecuencia de que el auto de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1983 estima válido el acuerdo revocatorio adoptado por la Diputación Provincial de León.

En conexión con las pretensiones uniprovinciales de Segovia, es alegada la pendencia judicial del recurso suscitado con ocasión del segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, y de ello se extrae la consecuencia de que, hasta que el recurso sea resuelto, no puede decirse si ha prosperado o no la iniciativa autonómica, de modo que, si el recurso es estimado, pueden considerarse cumplidos los requisitos del artículo 143, 2, de la Constitución, a reserva sólo de la intervención de las Cortes Generales, en aplicación del artículo 144, a), y si el recurso es desestimado, obliga a esperar a que la iniciativa autonómica no se reitere antes que transcurran cinco años. En contra de estas construcciones argumentales, que intentan supe- ditar la actuación del Tribunal Constitucional al contenido de pre- vias sentencias de los Tribunales ordinarios, la reacción del Tribunal Constitucional, en ambas sentencias, es contundente. El fundamento jurídico segundo de la sentencia 89/1984, relativa a la Provincia de León, establece el criterio de que la tesis que mantienen los recu- rrentes, cuando afirman que con el auto de la Sala Cuarta se ha considerado válido el acuerdo revocatorio, «no sólo no es correcto, sino que, además, no guarda relación con el problema que nos ocupa, que no es otro que el de si dicho acuerdo pudo o no privar al revo- cado de la eficacia impulsora de la integración de León en la Comu- nidad Autónoma castellano-leonesa».

Más firme es aún la respuesta que suscita los argumentos del carácter prejudicial de la validez o invalidez de los acuerdos del Ayuntamiento de Cuéllar, explicitados por el fundamento jurídico cuarto de la sentencia 100/1984: «Siendo, pues, indiferente a tal

efecto la validez o invalidez del acuerdo municipal de Cuéllar, no constituye para nosotros una cuestión prejudicial, en el sentido del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y no tenemos por qué pronunciarnos sobre él. Por lo mismo, cualquiera que sea en su día la solución firme que la jurisdicción contencioso-administrativa dé al caso, ésta será irrelevante respecto al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica».

Los juicios expresados no entran a teorizar el distinto orden de cuestiones implicado en las competencias de los Tribunales ordinarios y en las competencias del Tribunal Constitucional, ni en la inexistencia de conexión orgánica o competencial entre ambos órdenes institucionales. La dura expresión del párrafo transcrito en la segunda sentencia tiene fundamento en la previa resolución del problema de fondo: «Aun en esta hipotética invalidación del acuerdo revocatorio del Ayuntamiento de Cuéllar, el problema constitucional atinente al fondo de este recurso de inconstitucionalidad habría sido el mismo, y habría sido resuelto con base en una interpretación del artículo 144, c), de la Constitución, que este Tribunal estima conforme con la misma».

Más lacónico y menos rotundo es el tenor de la sentencia relativa a León, que también descalifica el intento de conceder ascendente a un auto del Tribunal Supremo sobre la doctrina a establecer por el Tribunal Constitucional, mediante el juicio de que «no es correcto». Carece de más precisiones argumentales y elude entrar en el tema de las relaciones Tribunal Supremo-Tribunal Constitucional, mediante la técnica de la inmediata remisión al ámbito del recurso, objeto de previa y puntual delimitación.

2. LAS CUESTIONES DIFERENCIALES DE FONDO EN AMBAS SENTENCIAS

Las alternativas autonómicas uniprovinciales de León y Segovia no son homogéneas. Ni su trayectoria procedimental ha sido la misma, ni los componentes de fondo son homologables por efecto de sensibles diferencias en los factores cuantitativos y cualitativos que concurren en cada una de las dos realidades provinciales. Por efecto inducido de estas circunstancias, cada sentencia del Tribunal Constitucional tiene sus relativas cuestiones de fondo y, en función de ellas, es muy distinta la posición ante el futuro de ambas Provincias si suscitaran la posible reincidencia en sus pretensiones autonómicas.

A) *La cuestión de fondo en el caso de la Provincia de León*

El Tribunal Constitucional particulariza el objeto del recurso, según ya tuvimos ocasión de precisar, en la validez o no del comienzo del proceso autonómico uniprovincial, decidido por acuerdo de la Diputación Provincial, que supone revocar un primer acuerdo del mismo Pleno corporativo en el que se decidió la integración de la Provincia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La concreción de los términos del recurso en estos límites, implica la expresa desautorización de la tesis de la Abogacía del Estado, según la cual, el inicio del proceso autonómico de Castilla y León no requiere del concurso de la Diputación, porque correspondía al Consejo General preautonómico su inicio, como efectivamente lo hizo por acuerdo adoptado con fecha 16 de octubre de 1979. En discrepancia con este criterio, la sentencia, en su fundamento jurídico tercero, establece la doctrina de que el propio Real Decreto-ley 20/1978, creador del Consejo General, preveía, en su Disposición Transitoria, que correspondía a los parlamentarios de la Provincia, por mayoría de dos tercios, decidir la integración, y no consta que en la precitada fecha de inicio del procedimiento, los parlamentarios leoneses hubiesen tomado acuerdo en el sentido de iniciar el procedimiento autonómico dentro del ámbito castellano-leonés.

En paralelo, el Tribunal Constitucional descalifica el argumento de la Abogacía del Estado, según la cual, la voluntad de la Diputación Provincial podía ser sustituida por la de las Cortes Generales. En calidad de alegación neutralizadora, el Tribunal expresa la doctrina de que la única posibilidad de sustitución por las Cortes de la voluntad de las Corporaciones locales exige el doble requisito formal de Ley Orgánica y de ser dictada, de modo expreso, al amparo del artículo 144, c), de la Constitución.

Centrada la sentencia en el punto medular de la validez del segundo acuerdo, la construcción argumental que el Tribunal Constitucional realiza, en su importante fundamento jurídico quinto, es clara, precisa y con articulación en dos tiempos: Un primer nivel argumental parte del explícito reconocimiento de que Ayuntamientos y Diputaciones concurren en lo que denomina el impulso del proceso autonómico, de tal modo que los Ayuntamientos leoneses y su Diputación Provincial ponen en marcha, en abril de 1980, el mecanismo previsto en el artículo 143, 2, sin cuya iniciativa, conforme a la propia reflexión del Tribunal Constitucional, la autonomía

no hubiera sido posible, a salvo de la sustitución de esa voluntad por las Cortes Generales, en uso de la facultad que les reconoce el artículo 144, c), de la Constitución. En un segundo tiempo y con directo apoyo en la necesidad del impulso autonómico de las Corporaciones locales, el Tribunal expresa el criterio de que si el impulso es necesario, no es preciso que se mantenga, de tal modo que una vez iniciado el procedimiento, las Corporaciones locales responsables no disponen de él, son otros los sujetos activos del procedimiento y otro el objeto de la actividad que los órganos e instituciones despliegan en las distintas fases posteriores, de modo que «los actos de iniciativa, los actos de primera impulsión», agotan sus efectos cuando se entra en la segunda fase.

Con acierto, el Tribunal no entra en la problemática jurídico-formal, a pesar de la expresa calificación como actos, de si se trata de complejo de actos o de un procedimiento complejo en el que se integran, sin autonomía jurídica, distintos actos, también elude derivaciones teóricas conexas a la revocación y a sus condicionantes, consecuencias e implicaciones. La sentencia incorpora el buen gusto de eludir adherencias académicas, en directo beneficio de la claridad en la exposición y de la lucidez en el juicio. Con el saludable criterio pedagógico de quien no requiere legitimación, sintetiza la esencia argumental que avala la desestimación del recurso en el párrafo siguiente:

«Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega: según el artículo 146, una Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las Provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas elaborará un Proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley. El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y Municipios, sino que es un nuevo órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto; y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus efectos. Admitir que tras la convocatoria de la Asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución cualquier Provincia puede desvincularse del proceso, sería tanto como afirmar que, en cualquier momento, puede poner fin al proceso autonómico, obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto también diferente».

Los argumentos transcritos refuerzan su consolidada fortaleza con el casuístico análisis, en el último párrafo del fundamento jurídico, de las fechas de los acuerdos de la Diputación Provincial, en conexión con los acuerdos de la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales que aprobó el Proyecto de Estatuto y con las puntuales fechas que particularizaron, en lo temporal, los trámites del Proyecto de Estatuto de Autonomía ante las Cámaras legisladoras, conjunto de datos que refuerza la autoridad de la construcción teórica elaborada por el Tribunal Constitucional y que, por sí mismos, contribuyen a resaltar, sin necesidad de puntualización, los contrasentidos, sustantivos y de procedimiento, que han lastrado la alternativa autonómica uniprovincial de León.

B) *La cuestión de fondo en el caso de la Provincia de Segovia*

El problema de fondo que condiciona la viabilidad de las pretensiones uniprovinciales de la Provincia de Segovia, se reconducen a examinar si las iniciativas de los Entes locales de la Provincia, materializadas, en un primer momento, en la resistencia a integrarse en la iniciativa autonómica pluriprovincial del Consejo General de Castilla y León y, en un segundo momento, en postular la iniciativa autonómica uniprovincial, invalidan o no la intervención posterior de las Cortes Generales que integran a Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y de León.

Para el análisis de la referida problemática operan los siguientes datos: la iniciativa del Consejo General de Castilla y León respecto a la Provincia de Segovia, realizada con la cobertura del Real Decreto 2/1978, sobre régimen preautonómico de Castilla y León, en relación con la Disposición Transitoria primera de la Constitución, falló por carencia de adhesión de los Ayuntamientos. A ello se añade que la iniciativa uniprovincial, ejercida al amparo del artículo 143, 2, de la Constitución y que cumple, en un primer momento, los requisitos exigidos por el referido precepto, se rompe por un segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar favorable a la integración en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, acuerdo que provoca recurso jurisdiccional ante los Tribunales contenciosos administrativos, que permanece pendiente de resolución en el momento de dictarse la Ley Orgánica 5/1983 y que, en aplicación del artículo 144, c), de la Constitución, incorpora la Provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma.

La sentencia de León y la tesis que mantiene sobre la improce-

dencia de los segundos acuerdos estimula el parangón con Segovia. Sin embargo, no puede pasar desapercibido el componente diferencial. El factor distintivo tiene expresión en que, a pesar del tardío trámite del primer acuerdo del Ayuntamiento ante la Diputación Provincial y la simultánea pérdida por el Ayuntamiento de su capacidad dispositiva en el procedimiento, media el importante componente de la interferencia de las Cortes Generales, que aprueban la Ley Orgánica 5/1983 y disponen la integración de la Provincia de Segovia en la autonomía pluriprovincial castellano-leonesa.

Las razones que la Ley Orgánica expresa, en su Exposición de Motivos, se centran en la atípica situación creada, como consecuencia de ser la Provincia de Segovia la única del régimen común, en un Estado conformado territorialmente por Entes descentralizados, a nivel político y administrativo, por efecto inducido de la generalización del proceso autonómico.

Conforme a estos datos, la disyuntiva se plantea en si la Ley Orgánica tenía que respetar el fracaso de la iniciativa autonómica de los Entes locales, con la paralela hipoteca temporal de los cinco años de imposible nuevo ejercicio de iniciativa autonómica, o bien esperar a que el Tribunal Supremo se pronunciara sobre la validez o no del segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar o, por el contrario, las Cortes Generales, con directo apoyo en el artículo 144, c), de la Constitución, personalizan un punto de referencia constitucional originario en su actuación y, en consecuencia, en ningún caso condicionado ni condicionable por fallidas o exitosas iniciativas, que tienen como referencia a los Entes locales.

La sentencia es rotunda en el desvelo de la alternativa. Con una ejemplar capacidad de síntesis y una elevada cota en la construcción doctrinal, el Tribunal parte de la genérica glosa de los preceptos constitucionales implicados y sentencia, sin la menor matización, en favor de la incuestionable capacidad de las Cortes Generales para utilizar, sin el menor condicionante de las Corporaciones locales, el artículo 144, c), del texto constitucional, en calidad de «norma cierre del sistema» y como «garantía del respeto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico» (fundamento jurídico tercero).

Los argumentos del Tribunal Constitucional admiten ser sintetizados en los siguientes puntos:

1. La Provincia de Segovia carece de un derecho directamente emanado del artículo segundo de la Constitución para formar una Comunidad Autónoma uniprovincial, y son las Cortes Generales las que verifican si concurre en Segovia el requisito de la Entidad regional histórica, que impone el artículo 143, 1, de la Constitución, y si, de modo simultáneo, se han cumplido los requisitos procedimentales que exige el artículo 143, 2, de la Constitución (fundamento jurídico segundo).

2. La sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales de Segovia cubre el triple aspecto de que no haya existido iniciativa, de que ésta se haya frustrado en cualquier fase y de que exista una iniciativa directa de las Cortes en función del interés nacional. El apoyo justificativo es particularizado en que el ejercicio de la iniciativa autonómica está supeditado a la articulación de los principios de unidad y diversidad y a la primacía del interés general, que actúa, en el caso de Segovia, como un mecanismo de cierre del mapa autonómico del Estado que pertenece a las Cortes (fundamento jurídico tercero).

3. Las Cortes Generales, aun en el caso de que fueran superados los condicionantes procedimentales derivados del artículo 143, 2, de la Constitución, pueden pronunciarse sobre la interrupción o no del procedimiento autonómico, con apoyo directo en el artículo 146 del texto constitucional y con ocasión de conocer las Cortes Generales de la tramitación, como Ley, del Proyecto de Estatuto (fundamento jurídico segundo).

4. El ejercicio por las Cortes Generales del mecanismo previsto en el artículo 144, c), de la Constitución, sólo opera respecto de las Corporaciones locales que ponen en marcha los mecanismos de iniciativa autonómica previstos en el artículo 143, 2, utilizados por las Corporaciones locales de Segovia, y con la única referencia de los justificados motivos de interés nacional. No opera en los supuestos considerados por la Disposición Transitoria segunda (territorios que plesbicitaron Estatutos de Autonomía: País Vasco, Cataluña y Galicia), Disposición Transitoria cuarta (territorios de Ceuta y Melilla) y Disposición Transitoria quinta (territorio de Navarra) (fundamento jurídico tercero).

Las razones o motivos de interés nacional presentes en los primeros momentos de la preautonomía castellano-leonesa cierran su

mapa autonómico con ocasión de cerrar el del Estado. La reducida dinámica socioeconómica y política explica esa dependencia. Las precarias condiciones de su vida comunitaria, expresadas en su poca relevante entidad poblacional, en la precariedad de sus variables económicas, en la falta de claridad de las opciones políticas mantenidas ante el procedimiento autonómico..., confluyen en la necesidad de que la mediación de las instancias centrales superen contradicciones y ambigüedades, con apoyo en las razones teóricas objeto de la precedente síntesis y con apoyo en la más concreta constatación de hechos que cierra la sentencia:

«Ante la no formalización de la iniciativa autonómica uniprovincial de Segovia, las Cortes encuentran a 1 de marzo de 1983 (es decir, diecinueve meses después del acuerdo de la Diputación Provincial de 31 de julio de 1981, que puso en marcha la iniciativa) con que Segovia es la única Provincia que, ante el grado de generalización del proceso autonómico alcanzado en aquella fecha, no está incorporada a una Comunidad, por lo que quedaría como única Provincia de régimen común (situación, por cierto, no prevista, aunque tampoco prohibida, en la Constitución, que no contiene ningún precepto semejante al artículo 22 de la de 1931). Ante esta situación, las Cortes invocan 'razones de interés nacional' para no prolongarla más y para resolverla en un determinado sentido, que es el de la incorporación de Segovia a Castilla-León, Región a la que está la Provincia de Segovia, conforme a los criterios del artículo 143, 1, de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos. Por último, son también las Cortes Generales el órgano constitucional del Estado competente para invocar y apreciar la concurrencia en tal situación de 'razones de interés nacional' justificativas de la decisión normativa que se contiene en la Ley 5/1983».

La sentencia elude cualquier referencia al posible inicio por la Provincia de Segovia de nuevo procedimiento autonómico. El factor diferencial con la sentencia relativa a la Provincia de León, en la que el Tribunal Constitucional no prejuzga la reiteración del ejercicio de iniciativa autonómica, es elocuente e inevitable consecuencia lógica del distinto sustrato socioeconómico, geográfico, incluso histórico, que subyace en las dos realidades provinciales, en buena medida reflejado en el distinto componente cualitativo que motiva a ambos recursos ante el Tribunal Constitucional y las sentencias resolutorias de éstos.

3. TEMAS ADHERIDOS A LAS CUESTIONES DE FONDO QUE AMBAS SENTENCIAS CONTIENEN

Dos únicos puntos son objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional, al lado del punto central que vertebra las sentencias. Ambos son considerados en la sentencia 89/1984, relativa a la Provincia de León, y suscitan la posible inconstitucionalidad de que el Estatuto de Castilla y León no particularice la sede de las instituciones e infringe el Reglamento del Congreso de Diputados, con particular referencia, entre otros preceptos, a la caducidad de los asuntos pendientes, por efecto de la disolución de las Cámaras.

A) *La ausencia de concreción de las sedes de las instituciones autonómicas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León*

Los Senadores recurrentes, en interpretación literal del artículo 147, 2, c), de la Constitución, estiman inexcusable para el contenido del Estatuto el que éste especifique la «sede de las instituciones autónomas propias». Consideran que la exigencia deriva del imperativo «deberán contener», que precede a la concreción de los puntos que el párrafo segundo del referido precepto constitucional explicita. Con ello, los recurrentes implican al Tribunal en un complejo y peculiar problema de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo Estatuto de Autonomía, en su artículo 3, 1, remite a Ley de las Cortes de Castilla y León, aprobada por la muy cualificada mayoría de dos tercios, para poder particularizar la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno.

El protagonismo político, más que las razones institucionales, hizo posible tan desafortunado precepto (4), que aún hoy obliga

(4) En referencia a este específico problema tiene interés el debate parlamentario suscitado en el Congreso de Diputados, con ocasión de la segunda tramitación parlamentaria del Proyecto de Estatuto de Castilla y León, entre el Diputado señor RUIZ GALLARDÓN, que postuló opciones más flexibles que la mayoría de dos tercios, al final incorporada al artículo 3.º del Estatuto, y el criterio mantenido por el Diputado señor MADRID LÓPEZ —electo pocos meses después primer Presidente de la Comunidad—, para quien:

«La importancia de la determinación de la ubicación de la sede es lo suficientemente seria como para que la propia Comunidad y la responsabilidad de los miembros de Castilla y León deba decidir no solamente por una mayoría simple».

(Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 9, 26 de enero de 1983, pág. 289). Para un más detenido tratamiento del

a operar a la Comunidad Autónoma con sedes provisionales en todas sus instituciones, con los consecuentes problemas que derivan de tan singular situación, que tampoco admite ser desglosada de la precariedad existencial que provoca la regresión socioeconómica y que parece estimar, como salida de dudosa viabilidad, que en la radicación de centros oficiales está la clave redentora de problemas, en último extremo conexos a carencia de iniciativa social.

El Tribunal Constitucional no acoge las pretensiones de inconstitucionalidad por la ausencia de determinación estatutaria de las sedes. Las razones que expresa, expuestas en el fundamento séptimo de la sentencia, se materializan en que no hay reserva estatutaria absoluta en este tema, en calidad de única hipótesis en la que sería posible admitir la pretensión de los recurrentes. A juicio del Tribunal, no hay tal reserva, ni en referencia a las Leyes que en materia de competencias emanen del Estado, en cumplimiento de las previsiones del artículo 150 de la Constitución, ni en referencia a las Leyes de las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere a la organización de las instituciones propias, cuyo desarrollo mediante Ley no es considerado contrario al artículo 147, 2, c). La única reserva que, según la sentencia, es deducible de este precepto, es la relativa a la «absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria», lo que conduce a la afirmación de que no se ha infringido ningún precepto constitucional cuando, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, conjunto de argumentos que conducen a la reflexión final de que, en el mencionado precepto constitucional, hay «una reserva estatutaria sólo relativa» que no justifica el rechazo de la interpretación que de ella ha hecho el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En contraste con la interpretación del Tribunal Constitucional, el tenor literal del precepto permite observar cómo está orientado por un contenido mínimo y, en consecuencia, inexcusable, que no admite la relativización de la reserva estatutaria, en calidad de concepto acuñado por el propio Tribunal Constitucional. En contraste con el rigor que la sentencia utiliza en la delimitación del

tema, remito a mi trabajo sobre el artículo 3.º del Estatuto, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 55-64.

ámbito del recurso, el Tribunal extrapola la precisa atención que exige el concreto apartado *c)* del artículo 147, 2, hacia el apartado *d)*, con una reflexión orientada hacia la exégesis del ámbito de competencias que hace lamentar que no se haya profundizado en la idea, sugerida por el propio Abogado del Estado, y que aportaba el dato de que ésa había sido la voluntad de las Cortes Constituyentes.

La razón justificativa de que los Estatutos particularicen las sedes de las instituciones es coherente con el tono imperativo del precepto constitucional, y radica en la interconexión Autonomías-Estado, que con tanta fortuna glosa la sentencia relativa a la Provincia de Segovia, y es consecuencia de que las instituciones centrales deben de tener explicitado, en los propios Estatutos y con el aval de la reserva estatutaria, la particularización de las sedes de las instituciones autonómicas, a efectos de que esa certeza constituya base inexcusable para que los principios constitucionales de seguridad jurídica, coordinación y eficacia, entre otros, articulen las relaciones en el triple nivel de instituciones centrales, autonómicas y locales. De este modo, las transferencias hacia la correspondiente Comunidad Autónoma es posible realizarla con respeto a premisas de legalidad, acierto y oportunidad —con rememoración de afortunados preceptos de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo—, planteamientos que el complejo proceso de transferencias demanda y que, a su vez, es postulado inexcusable para que las relaciones interadministrativas, entre la Administración emergente y la estructura administrativa central —en obligada remodelación—, sin poder ignorar la conexión con la propia Administración local, tengan las elementales claves prospectivas en el diseño de previsiones y cuadros organizativos y funcionales.

No parecen necesarias más reflexiones abstractas sobre un caso que, en último extremo, es muy concreto y peculiar de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en particular si se considera que ningún Estatuto de Autonomía ha dejado al difícil azar de una mayoría de dos tercios el fijar la sede de las instituciones autonómicas. Al Tribunal Constitucional le ha faltado, en este punto, ser coherente con la metodología que mantiene en la solución del tema de fondo de las sentencias comentadas: descender de la teoría general al casuismo de lo concreto. Por eludir el casuismo el argumento de que «no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede

por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y cómo habrá de hacerlo y con qué mayoría», se vuelve en contra del Tribunal, si se considera que superado el segundo aniversario del Estatuto, todas las sedes de las instituciones autonómicas son provisionales, lo que dificulta, entre otros importantes aspectos, la designación de Delegado de Gobierno; la previsión presupuestaria de inversiones para dotar a las sedes de inexcusables medios materiales, técnicos y personales; el cierre definitivo de transferencias funcionariales y materiales...

Ante esta situación, que constituye una seria hipoteca que se añade a la difícil andadura de la autonomía castellano-leonesa, hay que lamentar que el Tribunal Constitucional haya eludido la inconstitucionalidad del Estatuto por no fijar las sedes. La estimación de las pretensiones de los Senadores recurrentes en este preciso tema podría haber dado ocasión para que la última de las autonomías resolviera, por fin, el nada banal tema de sus sedes autonómicas, con lo que las Cortes Generales podrían haber asumido la determinación de las sedes y, de este modo, se podría haber evitado que este importante tema permanezca sin resolverse o sea resuelto mediante transacciones políticas que pueden añadir aún mayores incertidumbres a la autonomía castellano-leonesa. En el tema subyacen también motivos de interés nacional, y la reflexión temporal que el Tribunal ha utilizado en el caso de Segovia, y que subyace en el caso leonés, debiera haber propiciado las razones de Estado supletorias y correctoras de la irresponsabilidad política en que incurre la autonomía castellano-leonesa, que cerrará con elevado índice de probabilidad el mandato de sus primeras Cortes Regionales, dejando abierto el problema de la determinación de la sede de sus instituciones autonómicas. Circunstancia que invita a dudar de la proyección institucional de las referidas Cortes, con el solvente apoyo argumental de que sus opciones parlamentarias están influidas por planteamientos prebendarios en los que el mayor peso argumental está desplazado hacia la localidad de origen de los Procuradores que las integran.

B) *Infracciones al Reglamento del Congreso de los Diputados*

Con una generosa concepción de su ámbito de competencias, el Tribunal Constitucional entra en el análisis directo de la alegación de los Senadores recurrentes, según la cual, en la tramitación del

Proyecto de Estatuto había existido infracción de diversos preceptos del Reglamento del Congreso de Diputados. Ni los Senadores alegan conexión de los preceptos reglamentarios con preceptos constitucionales, ni el Tribunal Constitucional exige ni parece considerar necesaria esa conexión, como si diera por válido la directa integración de los Reglamentos de las Cámaras legislativas con el bloque de constitucionalidad. Al margen de esta implicación formal, el Tribunal salva la presunta caducidad del Proyecto de Estatuto, como consecuencia de la disolución de las Cámaras legislativas, con apoyo en el dato de que la ineludible caducidad del Proyecto, en virtud del principio de representatividad de la Cámara —incorporado por el artículo 207 del Reglamento del Congreso—, es neutralizado por el acuerdo de la nueva Cámara al hacer suyos los asuntos pendientes de la anterior legislatura, trámite de procedimiento posible, por cuanto, según ya teorizó el propio Tribunal Constitucional, el Proyecto de Estatuto constituía, en aquel momento, un asunto de exclusiva competencia legislativa y, en consecuencia, desvinculado de la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales de la Región.

IV. POSIBLE RECONSIDERACION DE LAS ALTERNATIVAS UNIPROVINCIALES

En su momento apreciamos cómo el Tribunal Constitucional no prejuzgaba el que la Provincia de León pudiera reiniciar el procedimiento autonómico. El fundamento jurídico primero de la sentencia 89/1984 no excluye esa posibilidad:

«... la presente sentencia no puede 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...»

Los términos de la sentencia se reducen a pronunciarse sobre si el Estatuto de Autonomía de Castilla y León debió o no de abstenerse de incluir a la Provincia de León en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Según hemos apreciado, la contestación del Tribunal es favorable a la integración, con apoyo en precisos

argumentos jurídicos de carácter procedimental, que hemos referido, y que no impiden que la Provincia de León retome sus pretensiones autonómicas, para lo cual sólo contaría con el límite de los cinco años, desde el inicio de la fallida iniciativa, que le impone el párrafo tercero del artículo 143, y que están a punto de dejar de ser un condicionante temporal en el mes de abril de 1985, momento muy próximo a la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional.

La validez para la alternativa uniprovincial leonesa es ampliable a fórmulas combinadas que puedan implicar a otras Provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y no excluiría la alternativa posible de integración en otra Comunidad Autónoma limítrofe. Todo se reconduce a un problema de ejercicio de derechos dispositivos, que respeten los procedimientos que la Constitución establece, y que tiene que ir acompañado del complemento procedimental de la reforma del Estatuto o, en su caso, de los Estatutos de Autonomía implicados.

Con un mapa autonómico estatal ya diseñado, la libertad de formas con que pudo operarse en el primer proceso autonómico que cierra el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ya no existe, y la reforma estatutaria es el imponderable procedimental que, de modo inevitable, tiene que acompañar el cumplimiento de los requisitos marcados por la Constitución cuando la iniciativa parte de las Corporaciones locales.

La complejidad de procedimiento constituye el único obstáculo, sin que el presunto «cierre del mapa autonómico del Estado» signifique más que una ocasional cristalización de una fórmula carente de aval constitucional desde la perspectiva de su indefinida pervivencia. En este sentido, es suficiente recordar los datos que el profesor MUÑOZ MACHADO aporta en relación con la normativa constitucional española de 1931 y el constitucionalismo comparado (5), para afirmar que del mismo modo que la Constitución dejó abierto el segundo constituyente de las Leyes Orgánicas (6), están abiertos los posibles constituyentes derivados de las alteraciones del actual mapa

(5) Vid. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Editorial Civitas, Madrid, 1982, págs. 279-280.

(6) Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1981, pág. 29.

autonómico. El único imponderable radicaría en que, en coherencia con la propia doctrina del Tribunal Constitucional, las Cortes se negaran a ratificar el contenido del Proyecto de Estatuto, con apoyo en la referida doctrina de que, aun en el caso de que fueran superados los condicionantes procedimentales derivados del artículo 143, 2, de la Constitución, pueden las Cortes pronunciarse sobre la interrupción o no del procedimiento autonómico, con apoyo directo en el artículo 146 del texto constitucional y con ocasión de conocer de la tramitación, como Ley Orgánica, del Proyecto de Estatuto. El uso de esta posible opción por las Cortes Generales está conexas a una incuestionable decisión de Estado, en la que se implican, en esta ocasión, componentes vinculados a la coherencia de los grupos sociopolíticos implicados en las posibles alternativas de modificación del mapa autonómico castellano-leonés, por iniciativa de la calificada como opción leonesa.

Supuesto distinto es el implicado en la Provincia de Segovia, en particular por la difícil alternativa de una Comunidad uniprovincial, tan precaria y tan supeditada a las veleidades de personajes locales, en su condición de área territorial y social deprimida, que ha hecho apreciar al Tribunal Constitucional, con sabia ponderación, los contrasentidos en que incurría, tanto la alternativa uniprovincial autonómica, como la excepcionalidad provincialidad de paradójico régimen común. No obstante, la reconsideración de las razones de fondo puede devenir de un cambio de coyuntura socioeconómico, que debería ser tan espectacular que obligara a aplicar la vieja cláusula de *rebus sic stantibus*, como pudiera derivar del ejercicio de la capacidad dispositiva que la Constitución reconoce a las Corporaciones locales para que puedan postular la alternativa de una variante autonómica pluriprovincial en la actual autonomía castellano-leonesa, o bien orientar las inquietudes autonómicas de la Provincia de Segovia hacia la integración en Comunidades Autónomas uniprovinciales o pluriprovinciales limítrofes, lo que abocaría a la preconsiderada exigencia de cumplimiento de los trámites procedimentales relativos a las Corporaciones locales, que tienen la iniciativa, y al complemento de la reforma de los Estatutos implicados, con la consecuente reserva de las Cortes Generales en la estimación o no del Proyecto de Ley Orgánica.

V. REFLEXION FINAL

Las alternativas autonómicas uniprovinciales y la consecuente remodelación del mapa autonómico constituye un problema que supera la simple dimensión de un reajuste. Significa el quebrar una difícil cristalización que ha logrado el Estado, a la que debe de incorporarse el valor de la tradición. Aboga por esta tesis el que las alteraciones del mapa autonómico constituyen una peculiaridad de la problemática autonomía de Castilla y León, con difícil implicación de otras Comunidades Autónomas para resolver posibles opciones disgregadoras de esta autonomía (7). Esta circunstancia reconduce el problema a una cuestión interna de la autonomía castellano-leonesa y obliga a hacer la afirmación de que, en este Ente autonómico, se detectan muchos puntos pendientes de orientación y resolución, y entre los asuntos pendientes está el de conseguir una estructura organizativa interna atenta a los problemas de disgregación, que sería insensato ignorar en la actual Comunidad Autónoma.

La alternativa y la solución posible está en resolver, con precisa referencia en los valores comunitarios, las artificiosas tensiones que permiten particularizar las sentencias consideradas.

La alternativa puede ser reconducida a opciones de carácter organizativo, que permitan asumir el compromiso constitucional de hacer una Comunidad Autónoma que participe del imperativo constitucional de ser social y democrática de derecho y que haga posible la consecución del objetivo de lograr una sociedad democrática avanzada, aspiración constitucional no desvinculada del tema de la legitimación en la voluntad popular, lo que, de modo inevitable, aboca a la necesidad de estructuras representativas que, para hacer valer la voluntad popular, tienen que tener la referencia institucional de los Entes locales, articularse en las muy consolidadas realidades provinciales, como bien permiten apreciar las sentencias comentadas, y vertebrar las instituciones de la Comunidad Autónoma

(7) En este sentido, no puede ser ignorada la cohesión que se detecta en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en calidad de punto de referencia en el que pudiera operar la combinatoria segregadora de alguna Provincia. Al respecto, CLAVERO ARÉVALO, M.: *España desde el centralismo a las autonomías*, cit., págs. 82-83. Las dificultades se incrementan en consideración a otras Comunidades con mayor tradición y vivencias regionales o que sin esos rasgos pasan por el momento reactivo de la uniprovincialidad.

con apoyo fundamental en esa previa legitimidad comunal de las Corporaciones locales, como referencia institucional que escribió la mejor historia de Castilla y León, y que conecta con las alternativas más progresivas que suscitan la doctrina y la práctica constitucional, más preocupada por la crisis del Estado liberal, que, sin duda, no encuentra la precisa alternativa en esquemas neocentralistas de las, en este caso, nada novedosas estructuras regionales.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

III. JURISPRUDENCIA
