

LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓ DE L'ÀMBIT TERRITORIAL DE CASTELLA I LLEÓ*

César Aguado Renedo

Ajudant de l'Àrea de Dret constitucional
de la Universitat de Valladolid

1. Introducció. Breu referència als llaços geogràfics, històrics i culturals castellano-lleonesos

Una anàlisi succinta del procés de formació de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó ha de fer referència necessàriament als precedents històrics i als aspectes geogràfics i culturals, ni que sigui breument.

Geogràficament, totes dues regions presenten una similitud bastant notable, fins al punt que quan avui s'al·ludeix a Lleó, és indubtable que se la considera més com una única província que no pas com un conjunt de províncies (al contrari del que passa, per exemple, amb el Regne o País valencià, que no es concep sense pensar en, a més de València, també en Castelló i Alacant). Geogràfico-descriptivament, les referències que es fan són a la Meseta o a la conca del Duero, ja que aquest riu, amb els seus afluents, dota aqueix tan vast territori amb peculiaritats pròpies (amb la seva etnografia, conreus, fauna, clima) i, a més a més, li serveix com a límit de referència, tret per als casos de Santander i Logronyo. Curiosament, ni el Preàmbul ni l'article primer de l'Estatut de Castella i Lleó no mencionen aquesta unitat geogràfica, la qual, tanmateix i segons el nostre modest parer, contribueix notablement a aqueixa cohesió entre totes dues regions.

Històricament, les anteriors regions de Castella i Lleó han mantingut al llarg de la història una relació singular, especialment a partir de la Reconquesta. En els seus començaments, Castella no va ser sinó un Comtat dependent del Regne de Lleó. Més tard es va consolidar com a Comtat diferenciat, va passar a dependre de Navarra i, finalment, va sorgir com a Regne el 1035. Precisament el primer Rei de Castella, Ferran I, annexiona Lleó (1038), per bé que després va dividir el Regne entre els seus fills. Finalment, amb Ferran III, es van unificar de manera definitiva Castella i Lleó (1230).

Culturalment (l'altra paràmetre que utilitza l'Estatut d'Autonomia per justificar la conjunció de tots dos territoris en una autonomia) és quasi innecessari fer ressaltar l'homogeneïtat que hi ha entre les diverses zones del territori, la qual cosa no implica inexistència de singularitats dins de la regió que, per això mateix, més

* El treball que exposem a continuació és una versió corregida lleugerament, i força augmentada, de la primera part d'una comunicació que, sota el mateix títol, va ser presentada al VI Congrés Nacional de Ciència i Dret Constitucional per l'abril de 1987 a Albacete i les actes del qual, quan acabem de redactar aquestes línies, encara no ha estat publicat.

aviat es podrien denominar «subespecialitats». Hi ha diferències evidents entre unes comarques i unes altres (com, per exemple, entre la del Bierzo i qualsevol de les comarques d'Àvila), com n'hi ha entre el nord i el sud d'una mateixa província, si hom és estricte, entre una població i una altra que estiguin separades una cinquantena de quilòmetres. Però això no impedeix d'observar, per damunt d'aquestes, insistim, subespecialitats, una palmària homogeneïtat cultural.

Així, doncs, geogràficament, històricament i culturalment, el cert és que hi ha motius suficients per a una unitat autonòma castellano-lleonesa. Una qüestió d'ordre diferent és que aquesta unitat es desitgi o no, sigui convenient o no, etc. Això no afecta en res els raonaments anteriors que s'han fet ací ni tampoc els posteriors que es facin.

Però, malgrat que hi hagi motius suficients per a una unitat autonòmica castellano-lleonesa, sense cap mena de dubte la gènesi de l'autonomia de Castella i Lleó ha estat la més difícil de totes les que s'han esdevingut un cop implantat el nou ordenament jurídic-constitucional. El perquè és allò que s'analitza a continuació amb un enfocament jurídic sobretot, i, per a això, ara prenem el primer dels pronunciaments del Tribunal Constitucional (d'ara endavant TC), referent al cas de la província de Lleó.

2. El període pre-autonòmic

En el procés de formació de les Comunitats Autònomes, i especialment en el de Castella i Lleó, cal distingir clarament dos moments: el pre-autonòmic i l'autonòmic. No s'ha de perdre de vista que, si bé totes les forces polítiques de la transició plantejaven el reconeixement de les diferències regionals existents al nostre país, el cert és que el 1977 no es tenia una idea clara de com enfocar la qüestió i, com ens narra Clavero Arévalo¹, l'únic que hi havia era un «Ministre per a les regions, sense ministeri i sense regions». En certa manera es pot dir que el procés pre-autonòmic va sorgir per generació espontània, perquè, com ens informa l'esmentat autor, «tan aviat com es van celebrar les eleccions generals de 1977 es va produir un fenomen insòlit de primera magnitud des del punt de vista polític. Primer a Catalunya i al País Basc, i després a les altres regions, es van reunir els parlamentaris de cada regió o nacionalitat i van reivindicar l'autonomia». Així van sorgir les pre-autonomies.

Ara bé, en honor a la realitat, cal reconèixer que els anhels autonomistes de les que després van constituir les comunitats actuals, sempre van anar darrera dels de Catalunya i el País Basc. En aquests territoris, de peculiaritats més profundes, el sentiment no brotava solament de la classe política, sinó que hi havia —i hi ha— una forta consciència popular. A la resta, en canvi, es va deure a l'impuls d'intel·lectuals i polítics, i només en algunes regions (Galícia i, sobretot, Andalusia arran del referèndum de 28 de febrer de 1980) la població s'hi va sumar positivament *a posteriori*. I el cert és que en una gran part d'elles (entre les quals es poden incloure, sense cap dubte, Castella i Lleó) la indiferència popular va ser gairebé absoluta. Es podria expressar

1. Clavero Arévalo, Manuel. *España, desde el centralismo a las autonomías*. Edit. Planeta, Barcelona, 1983. p. 29.

així: en llurs començaments la major part de les autonomies van ser de quadres, d'élites, és a dir, es van començar per dalt, i encara avui ho continuen essent. Això no exclou, com es fa obvi, que vagi penetrant de manera paulatina la nova estructura de l'Estat a la consciència popular, en gran mesura precisament per l'entestament de la classe política.

Tanmateix, en allò que en principi es concebia com a Comunitat castellano-lleonesa, va ser una part de la pròpia classe política la que aviat va mostrar el seu desacord amb el resultat previsible. Inicialment, la futura autonomia castellano-lleonesa s'entenia com una simple fusió de les regions castellana i lleonesa sense cap alteració. Això no obstant, primer unes quantes faccions polítiques de Santander i Logronyo, i després faccions polítiques lleoneses, van fer veure que no era aquest el seu desig.

En el cas de Santander, malgrat la història i la cultura comunes, una anàlisi del mapa físic posa de manifest allò ja advertit anteriorment: s'ubica fora del que és conegut com a Meseta del Duero. A aquesta dada objectiva s'unia la subjectiva de diversos grups parlamentaris i extraparlamentaris la intenció dels quals era la de formar una comunitat uniprovincial. Per les raons que apunta M. Clavero (escassa població, extensió no gaire gran, llaços històrics evidents amb la resta de Castella i Lleó, oposició d'altres grups parlamentaris, tant fora com dins de la pròpia província) no se li va reconèixer el dret a la pre-autonomia en solitari, sinó que se li va deixar el «dret a formar part de la regió de Castella i Lleó».

Si en el cas de Santander el factor disgregador objectiu es pot xifrar en la geografia, en el de Logronyo es pot deduir de les seves relacions comercials i socials, sensiblement més inclinades vers el País Basc i vers Navarra que no pas vers Castella. Però, en tot cas, els problemes enumerats en el cas santanderí se sumava que el nom propugnat per a la futura Comunitat (el de «La Rioja») també comprenia part de la província d'Àlaba, amb la qual cosa aquesta —diu Clavero— en podria sortir perjudicada. Per tot això es va optar per la mateixa solució que l'anterior, és a dir, negar-li el règim pre-autonòmic en solitari i oferir-li possibilitat d'incorporar-se en aquesta situació a Castella i Lleó.

En el cas de Lleó, històricament, geogràficament i culturalment no semblava que hi hagués inconvenients per entendre-la integrada en el projecte de Comunitat castellano-lleonesa. Malgrat això, a instàncies d'un membre del Govern precisament (el llavors ministre Martín Villa), els parlamentaris lleonesos «més que no pas pretendre que se'ls reconegués un règim pre-autonòmic en aquell moment, preferien quedar al marge de l'autonomia», com també ens informa Clavero Arévalo. Tanmateix, va acabar formant part del Consell General de Castella i Lleó.

La norma que aprovava i regulava de manera general la pre-autonomia castellano-lleonesa era el Reial Decret-llei 20/1978, de 13 de juny (BOE del 30), que institucionalitzava l'esmentada autonomia en el Consell General de Castella i Lleó, compost per representants de les onze províncies que conformaven allò que fins llavors era conegut com a regions de Castella i Lleó (art. 2.1 de l'esmentat Reial Decret-llei). Tanmateix, el mateix cos legal, segurament tenint en compte les tendències a què acabem de fer referència, ja advertia que la composició del Consell no prejudicava la futura organització de les províncies que hi eren enquadrades (art. 2.1) i que, per a llur incorporació a l'esmentat Consell General, ho haurien de decidir així els parlamentaris de cadascuna d'elles per majoria de dos terços; a més especificava que, a l'hora d'accedir a l'autono-

mia, cada província podria elegir entre les diverses fórmules que la Constitució admetés (Disposició Transitòria en relació amb l'art 2.2)².

3. El procés autonòmic

Un cop promulgada la Constitució i fetes les eleccions locals com ho exigia la seva Disposició Transitòria Tercera, les forces polítiques van començar l'elaboració dels projectes d'Estatut d'Autonomia i, entre ells, els de Santander (d'ara endavant Cantàbria) i Logronyo (d'ara endavant La Rioja) de manera separada al de Castella i Lleó.

Tot i que l'*Informe de la Comissió d'Experts sobre Autonomies* de 19 de maig de 1981 es mostrava clarament contrari a les autonomies uniprovincials³, els Acords Autonòmics de juliol d'aquell mateix any entre les principals forces polítiques ja propugnaven una autonomia castellano-lleonesa sense Santander ni Logronyo, com així s'esdevingué finalment. Això no obstant, en els Estatuts de totes dues províncies es deixava la porta oberta a una hipotètica futura integració llur en la Comunitat de Castella i Lleó (art. 44 de l'Estatut de La Rioja i art. 58 de l'Estatut de Cantàbria); i, al seu torn, a l'Estatut castellano-lleonès es preveu tàcitament llur recepció (Disposició Transitòria 7.^a, 1 i 2).⁴

Però, descartades definitivament dues províncies de la futura composició de l'autonomia castellano-lleonesa, també es van plantejar problemes amb algunes de les que sí que estava decidit que integressin aqueixa autonomia, i van fer de la gènesi de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó segurament la més difícil de totes les que van tenir lloc en el nou Estat, com hem dit abans. Fins al punt que es va recórrer al Tribunal Constitucional per tallar els conflictes que, de merament política al començament, van passar més tard a ser jurídics. Serà el primer d'aquests problemes el que procedirem a analitzar a continuació en els aspectes considerats ací com a més importants.

4. Anàlisi de la Sentència 89/1984, de 29 de setembre

Un cop excloses les dues províncies de què hem tractat, entrar a la problemàtica que suposa en el seu moment la província de Lleó significa entrar de ple a la via que la Comunitat de Castella i Lleó va seguir per al seu accés a l'autonomia, és a dir, la de l'art. 143 de la Constitució. Segons el número 2 d'aquest precepte, «la iniciativa del procés autonòmic correspon a totes les diputacions interessades... i a les dues terceres

2. L'article 2.2 al·ludeix una Disposició Transitòria Primera que no existeix, ja que la Disposició Transitòria d'aquest Reial Decret-Llei és única.

3. «...per al nostre text fonamental que accedeixin a l'autonomia províncies aïllades és una cosa rigorosament excepcional. Només s'admet un plantejament contrari per a les províncies que tinguin «entitat regional històrica» (art. 143. 1), concepte que no és possible d'omplir amb mers sentiments provincialistes ni amb abusives apel·lacions a singularitats històriques».

4. Aquesta Disposició Transitòria està mal sistematitzada, perquè és, com ho reconeix ella mateixa en el seu número 2, una reforma de l'Estatut que requereix totes les formalitats que exigeix el seu article 43 —el que regula pròpiament la reforma del mateix Estatut.

parts dels municipis la població dels quals representi, almenys, la majoria del cens electoral de cada província...».

Ara bé, la Disposició Transitòria Primera del mateix text constitucional eximeix de l'acord de les Diputacions Provincials a què es refereix l'art. 143.2 si el territori que compregui la futura autonomia gaudeix de pre-autonomia (cas de Castella i Lleó, com hem vist) i ho acorda així una majoria de l'òrgan col·legiat superior. Si això va ser el que va passar en el cas castellano-lleonès per acord del Consell General de Castella i Lleó de 16 d'octubre de 1979 (ple celebrat a Palència), això no implicava en el procés, *a priori*, la província de Lleó, d'acord amb el Reial Decret-Llei 20/1978, de 13 de juny (art. 2n. 2 i Disposició Transitòria). Això no obstant, la Diputació Provincial lleonesa va optar expressament per sumar-se a aquesta iniciativa (sessió de 16 d'abril de 1980), juntament amb 158 municipis de la província, mitjançant els acords corresponents. D'ells, 58 van ser objecte de recurs contenciós-administratiu davant l'Audiència Territorial perquè els recurrents mantenien una postura contrària a la integració. L'Audiència Territorial, en sentència de 7 de juliol de 1982, el va desestimar. Els recurrents van apel·lar al Tribunal Suprem (Sala Quarta), que el va admetre en ambdós efectes. Més endavant veurem què és el que va passar amb aquest recurs.

A penes un any després, l'Assemblea de Diputats provincials i de Parlamentaris donava la seva aprovació al Projecte d'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó (sessió celebrada a Salamanca el 7 de juliol de 1981) i el trametia al President del Congrés dels Diputats el dia 24 del mateix mes perquè, d'acord amb l'article 146 CE, es tramités com a llei orgànica.

a) La publicació del Projecte té una singularitat: l'emissió, dues vegades, en el Butlletí Oficial de les Corts Catalanes, una pel setembre del mateix any⁵ i una altra pel desembre de l'any següent,⁶ amb contingut igual en tots dos casos. Això va ser degut al fet que la tramitació es va veure interrompuda per la convocatòria d'eleccions generals per a l'octubre de 1982. Ací convé indicar, pel que direm més endavant, que l'últim títol del Reglament del Congrés dels Diputats (RCD), art. 207, estableix la caducitat de «tots els assumptes pendents d'examen i resolució per la Cambra, tret d'aquells dels quals hagi de conèixer constitucionalment la Diputació Permanent», quan es dissolgui la Cambra o expiri el seu mandat.

Mentrestant, els factors polítics havien variat i s'havien orientat en aquells moments vers la uniprovincialitat de l'autonomia lleonesa. «En contradicció amb el vell axioma de respecte als propis actes»⁷ aquest canvi va fer que la Diputació provincial de Lleó prengué un acord contrari a la integració d'aquesta província en la Comunitat de Castella i Lleó i favorable a l'inici de l'autonomia per a Lleó en exclusiva (sessió de 13 de gener de 1983), i a finals d'aquest any nombrosos municipis es van sumar a aquesta positura i van revocar llurs acords inicials favorables a la integració.

La decisió de la Diputació té com a conseqüència que els qui havien recorregut els 58 acords a què hem al·ludit abans desistissin i supliquessin que se'ls tingués per

5. BOCG (Congrés dels Diputats), sèrie H, núm. 66-1, de 26 de setembre de 1981.

6. BOCG (Congrés dels Diputats), sèrie H, núm. 3-1, de 3 de desembre de 1981.

7. Sánchez Blanco, A. «La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: I. Las sentencias del Tribunal Constitucional a la integración de las provincias de León (Sent. núm. 89/1984, de 28 de setembre) y Segovia (Sent. núm. 100/1984, de 8 de novembre)», a *Rev. de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, pp. 517-547.

satisfets extraprocessalment de llurs pretensions.⁸ Dues actuacions de la Sala Quarta del Tribunal Suprem ho van reconèixer així.⁹

Tanmateix, aquesta decisió, de la qual s'informa convenientment el Congrés dels Diputats perquè, d'acord amb l'art. 136.1 i 3 del seu Reglament, suspengui la tramitació del Projecte d'Estatut d'Autonomia, que incloïa com a part del territori de la Comunitat castellano-lleonesa Lleó, no és tinguda en compte de manera expressa¹⁰ i es continua la tramitació, que culmina amb l'aprovació de la Llei Orgànica 4/1983, de 25 de febrer (BOE de 7 de març), que té com a contingut l'esmentat Estatut. Aquest incloïa, per tant, la província de Lleó entre les que componien la Comunitat castellano-lleonesa segons el seu article 2n.

Veient els uniprovincialistes que les seves pretensions no eren acollides, van recórrer al Tribunal Constitucional i van plantejar per mitjà de 53 senadors el corresponent recurs, en el qual exposen una sèrie de qüestions a què el Tribunal respon amb les solucions que analitzarem a continuació.

Els recurrents van plantejar que el Congrés dels Diputats havia infringit el seu propi Reglament en la tramitació del Projecte d'Estatut en fer seu, la nova Cambra, un assumpte de l'anterior, assumpte del qual no va conèixer la Diputació Permanent i que, per tant, havia caducat segons l'article 207 de l'esmentat Reglament. El Tribunal respon utilitzant un sentit lògic-finalista de l'art. 207, perquè la caducitat que imposa diu:

«... obeeix al principi de representativitat de la Cambra, per raó del qual no està vinculada pels actes de l'anterior, i això vol dir que la caducitat pot ser excepcionalment per la pròpia Cambra fent seus els assumptes pendents quan llur naturalesa ho permeti així». (F.J. 6è).

És a dir, per un costat sembla concebre la caducitat de l'article 207 com una facultat de la nova Cambra (tret en els casos en què ha d'entendre la diputació permanent); per un altre, resulta clar que l'argument del recurs no és vàlid, per tal com l'Assemblea de parlamentaris ja no pot influir en el Projecte, des del moment en què en la nova fase hi ha un altre subjecte (el Congrés) i l'objecte és un altre (la tramitació com a llei), com veurem més detingudament a continuació.

Però la qüestió fonamental se centra en el canvi de positura de la Diputació lleonesa. Aquest canvi dona origen a dos tipus d'arguments, uns de caràcter formal i uns altres de caràcter material, sobre els quals gira tot el recurs i tota la sentència.

Formalment s'al·lega que la tramitació de l'acord implicava la suspensió de la tramitació del Projecte segons l'article 136.1 i 3 RCD. A això, el Tribunal respon amb una interpretació literal del precepte, perquè afirma que aquest

«... regula l'activitat a desenvolupar per la Mesa "rebut en el Congrés el Projecte d'Estatut", i és manifest que aquesta qualificació no quadra amb l'acord de què la Diputació va trametre certificació a l'indicada Mesa». (F.J. 6è.)

8. Escrit a la Sala Quarta del Tribunal Suprem, de 4 de març de 1983.

9. El de 24 de maig de 1983 els té solament per desistits i contra seu n'interpreten un de súplica perquè se'ls reconegui expressament la satisfacció extraprocessal, reconeixement que té lloc per Actuació de 4 d'octubre del mateix any.

10. Sessió de la Mesa del Congrés de 19 de gener de 1983.

Es pot cridar l'atenció sobre l'ús que el Tribunal Constitucional fa dels diversos tipus d'interpretacions, segons que entengui que convé millor a la resolució del cas en qüestió, en el més estricte sentit literal de la funció que li encomana l'article 1r. de la seva Llei Orgànica reguladora:¹¹ «El Tribunal Constitucional... intèrpret suprem de la Constitució...»

b) Però l'argument bàsic sobre el qual fa rotació la sentència i que es troba en el seu fonament jurídic cinquè, és el de l'acord revocatori de la Diputació Provincial de Lleó i, simultàniament, reclamant de l'autonomia uniprovincial, que els recurrents entenen que és suficient per declarar «inconstitucional la integració de Lleó en la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, i que s'han de deixar sense efecte totes les mencions de l'Estatut a aquesta província, a la qual l'Estatut no serà aplicable en cap cas, suprimint Lleó, si s'escau, de la denominació de la Comunitat».

Al llarg dels fonaments jurídics primer i cinquè, el Tribunal Constitucional assenta una doctrina vital per interpretar no solament els articles 143.2 i 146 CE, sinó, en general, tota la via d'accés a l'autonomia.

En el fonament jurídic primer, entre altres coses, el Tribunal ho aprofita per delimitar clarament dos conceptes: revocació i segregació.¹² Són dues coses absolutament diferents. La primera afecta el passat i la segona el futur. I l'objecte del recurs afecta solament la primera, per raó de les característiques de l'acord de gener de 1983 de la Diputació Provincial. Sobre la segona, el Tribunal Constitucional afirma que

«...la present sentència no pot pronunciar-se sobre el problema de si la província de Lleó pot o no segregarse, ara o en el futur... ni tampoc sobre quina serà la via...»

Val la pena de fer un incís ací i de dir que pot donar-se perfectament l'autonomia uniprovincial, tant de Lleó com de qualsevol altra província integrant de la Comunitat. N'hi ha prou, per a això, de complir els requisits de l'article 43 de l'actual Estatut d'Autonomia.¹³ En concret, en el cas de Lleó, no estem d'acord amb Sánchez Blanco quan afirma que caldria esperar cinc anys per reintentar la seva «iniciativa fallida» i ho data a l'abril de 1985.¹⁴ En tot cas, la data hauria estat la del 13 de gener de 1988, ja que la iniciativa fallida va ser la uniprovincial i no pas la d'integració (bona prova d'això és que la província de Lleó avui es troba enquadrada en la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, i amb fonamentació jurídica del Tribunal Constitucional). Però és que, si fos així, es donaria la paradoxa curiosa que es penalitzaria la província que va manifestar més anhel d'autonomia, només per haver-ho intentat. Al compàs dels raonaments del Tribunal Constitucional ara es veurà com jurídic-constitucionalment això no és així, sinó que Lleó està en iguals condicions per a això que la resta de les províncies de la Comunitat.

Efectivament. En el fonament jurídic cinquè, el Tribunal assenta la doctrina de

11. Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 239, de 5 d'octubre).

12. V en aquest sentit el detallat article de P. Biglino Campos a REDC núm. 14, 1985, pp. 257-280, «La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la Ley».

13. Iniciativa d'un terç dels Procuradors de les Corts castellano-lleoneses, aprovació per dos terços de les mateixes Corts i aprovació mitjançant Llei Orgànica per les Corts Generals.

14. Sánchez Blanco, A. Ob. cit., p. 543.

la divisió del procés autonòmic segons la via de l'article 143 CE en tres etapes.¹⁵ Vegem-ho.

La primera ve donada per la iniciativa, es regula en el número 2 de l'article 143 CE i els seus subjectes són les Diputacions provincials de la futura Comunitat en la seva totalitat i els municipis de cada província o illa en nombre de dos terços, els habitants dels quals representen la majoria del cens electoral també de cada província o illa. L'objecte d'aquesta etapa és la iniciativa autonòmica. El Tribunal Constitucional fa sinònima aquesta etapa del terme «impuls» —fins al punt que utilitza set vegades aquesta expressió en aquell fonament jurídic— i solament d'això. En paraules del propi Tribunal:

«Amb els acords adoptats es produeix un impuls del procés de constitució... impuls sense el qual aquesta (la Comunitat Autònoma) no podria constituir-se o no podria englobar la província en què falten...

»Tanmateix, que aquest impuls sigui necessari... no significa que hagi de mantenir-se d'ara endavant... Els Ajuntaments i la Diputació impulsen un procés, però no en disposen, per la raó que, *produït vàlidament l'impuls, són uns altres els subjectes del procés i també és un altre l'objecte de l'activitat en què aquest es desplega...* Admetre que, *després de la convocatòria de l'Assemblea* a què es refereix l'article 146... qualsevol província pot desvincular-se del procés, seria tant com afirmar que en qualsevol moment es pot posar fi al procés autonòmic, obligant a reobrir-ne un altre amb subjecte diferent i amb objecte també diferent.

»Els actes a què es refereix l'art. 143 són, com el mateix precepte indica, actes d'iniciativa, actes de primera impulsió del procés que esgoten els seus efectes quan aquest ha entrat en la seva fase següent».¹⁶

La segona etapa té per subjectes els diputats provincials i els diputats de cada província que s'integrarà en la Comunitat Autònoma en marxa, constituïts en Assemblea, i, com a objecte, l'elaboració del projecte d'Estatut. Es regula a l'article 146 CE.

Podem deduir, per tant, que fins que no es constitueix l'assemblea de parlamentaris, es manté vigent la primera etapa i es poden revocar tantes iniciatives com hom vulgui; la que surti com a definitiva amb els requisits de l'art. 143.2, aqueixa serà l'autèntica iniciativa. Segons la present sentència, a partir d'aqueixa iniciativa fructífera, un cop es passa a la segona fase, no són vàlids els intents de substituir la voluntat ja expressada^{16bis}. Arribats en aquest punt, es podrien fer dues reflexions.

15. P. Biglino Campos, *Op. cit.* p. 262, afirma que dues, per bé que la seva afirmació ha d'entendre's referida només a la qüestió de la possibilitat i els límits de la revocació, segons la seva mateixa i prèvia indicació.

Ja resultava molt interessant la visió de G. Trujillo Fernández exposada a «Los procedimientos estatutarios desde la categoría dogmática de 'acto complejo'», dins de l'obra *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Editada pels Parlaments basc, català, gallec i andalús. Granada, 1986, pp. 3 a 11. En aquesta ponència l'autor venia a qualificar els Estatuts com a «actes jurídics complexos» i «atípics».

16. Fonament Jurídic 5è. El subratllat és nostre.

16bis. En les presents línies s'analitza el procés de formació originari d'una Comunitat Autònoma, i, amb això, de la seva norma primigènica, l'Estatut. Ara bé, si es trasllada el supòsit a una Comunitat ja formada i amb l'Estatut vigent, i el que s'intenta per part d'una o de diverses províncies és la segregació d'aquella per formar una nova Comunitat, se sobreentén una excepció al raonament anterior: hi podrà haver una nova iniciativa en els termes de l'article 143.2, però, prèviament a la segona fase, caldrà observar els requisits que imposi l'Estatut de la comunitat a la qual pertanyen les esmentades províncies, això és, el procediment de reforma de l'Estatut. Perquè, òbviament, una declaració de voluntat (institucional) emesa en un moment i en unes circumstàncies determinades no pot implicar una vinculació sempiterna.

La primera consistiria a saber si el termini de sis mesos que atorga l'article 143.2 CE es tanca després de la presa d'un acord en un determinat sentit pel conjunt de Diputació i municipis (Ajuntaments) requerit, per bé que encara resti un termini temporal perquè s'acabin els sis mesos; o si, al contrari, dins d'aquest termini es poden prendre tants acords com hom vulgui i considerar-se vàlid aquell que, en l'últim dia del sisè mes, es trobi vigent. En aquest darrer sentit semblarien operar, per un costat, el principi dispositiu que regeix l'autonomia, i, per un altre, el principi que, reformar o modificar el sentit de l'acord, per almenys els dos terços dels municipis d'una província, no té repercussions negatives sobre altres drets o expectatives; a més, no es tracta d'un acte declaratiu de drets, per la qual cosa la seva revocació no presenta problemes en aquest sentit.

Tanmateix, la revocació va en contra de la doctrina general dels actes propis; d'altra banda, el termini dels sis mesos a què es refereix l'art. 143.2 és un termini màxim, o sigui que no cal esperar que s'esgoti perquè es puguin començar els tràmits següents. Ací és on realment rau el quid de la qüestió, segons es dedueix de les afirmacions del Tribunal Constitucional transcrits abans, que parlen de la «convocatòria de l'Assemblea» en al·lusió clara al començament de la segona fase, però sense fer referència, de cap manera, que aqueixa convocatòria s'hagi de fer un cop transcorreguts els sis mesos complets; sinó al contrari, sembla indicar que la convocatòria pot realitzar-se immediatament després d'aconseguits els acords de les Corporacions que són requerits pel tan mencionat article 143.2 CE.

La segona reflexió consistiria a determinar la validesa d'un acord pres per la Diputació i els ajuntaments requerits en el precepte constitucional un cop acabada la primera fase, contrari a un de primer pres també per la Diputació i el nombre d'Ajuntaments necessaris en els sis mesos especificats en el mateix precepte. D'acord amb els termes de la sentència transcrits abans, és clar que aquest segon acord no tindria cap eficàcia. Es podria dir que, temporalment, perquè un acord contradictori posterior tingués efecte, caldria que es fes un cop constituïda la Comunitat Autònoma inicial de la qual es volen segregat la província o províncies. I encara més: donat que el termini dels sis mesos que fixa l'article 143.2 és de caducitat, un acord eventual contrari a l'inicial d'integració pres en qualsevol moment posterior no podria considerar-se «latent», a punt d'usar-lo més tard com a primera etapa en un intent de separació i de creació d'una nova Comunitat Autònoma. En aquest cas s'hauria de començar des de la primera fase, o sigui, faria falta conjuntar novament els acords de Diputació i municipis que estableix l'art. 143.2, donant suport a la iniciativa.

La tercera fase només s'apunta en el darrer paràgraf del Fonament Jurídic que analitzem, però és tan clara com les altres dues. En ella el subjecte són les Corts Generals i l'objecte és la tramitació del Projecte d'Estatut com a llei orgànica. Es regula a l'article 146 *in fine* CE. La diferència amb els altres dos moments és molt clara, perquè varien novament subjecte i objecte. Ho expressa nítidament el Tribunal quan diu:

«En aquest cas concret ens trobem davant d'un Projecte d'estatut que l'Assemblea de Parlamentaris havia tramès al Congrés, el qual l'havia fet seu publicant-lo al *Butlletí Oficial de les Corts Generals* (Congrés dels Diputats)¹⁷»

17. Aquest és, segons dóna a entendre el Tribunal Constitucional, el moment just en què comença la tercera etapa. Fins en aqueix instant, per exemple, es podria canviar el projecte d'Estatut.

...per a la seva tramitació com a Llei Orgànica i, per tant, ja havia quedat desvincular de l'òrgan que li va donar origen i que va esgotar en això la seva funció».¹⁸

Cal ressenyar que aquesta tercera etapa tampoc no es confon amb la segona en aquelles autonomies que han de seguir l'article 151 per elaborar llur projecte d'estatut. Podria semblar que hi ha una continuació dels subjectes, perquè l'article 151.2.2n. CE estableix que el projecte d'Estatut l'examinarà la Comissió Constitucional del Congrés «amb el concurs i l'assistència d'una delegació de l'Assemblea proponent, per determinar *de comú acord* la seva formulació definitiva» (el subratllat és nostre).

El tema enllaça amb la discussió doctrinal sobre si aquests Estatuts tenen o no un caràcter paccionat, però això no influeix en els raonaments que es porten a terme ací. Efectivament: observem que el mateix article 151.2.2n comença amb «Aprovat el projecte d'Estatut per l'Assemblea de Parlamentaris...», d'on es dedueix que l'activitat principal de la redacció de l'estatut recau sobre aquesta Assemblea, com en el cas de l'article 146. Però, sobretot, l'article 151.2.4t. preceptua que, si prospera la fórmula consensuada entre delegats de l'Assemblea i la Comissió Constitucional del Congrés en el referèndum, «els plens de totes dues Cambres decidiran sobre el text mitjançant un vot de ratificació». Aquesta seria l'altra etapa, per bé que en aquests supòsits es podria distingir fins i tot una fase més: l'objecte de la tercera seria pròpiament la legalització o no del projecte d'Estatut elaborat i el seu subjecte seria el poble de la Comunitat; la quarta i última la constituiria, ara sí, la intervenció de les Corts Generals (subjecte) per decidir sobre el projecte d'Estatut (objecte) mitjançant un vot de ratificació.

El vot de ratificació és un vot sobre la totalitat del text. Prèviament les Corts han pogut intervenir mitjançant la Comissió Constitucional del Congrés, que s'haurà hagut de posar d'acord amb la delegació corresponent de l'Assemblea de Parlamentaris que hagi elaborat el projecte d'Estatut. Tot i que podria considerar-se inoportuna la denegació del vot de ratificació després d'un referèndum amb resultat positiu, aqueixa denegació podria tenir lloc perfectament, perquè el vot de ratificació no implica, com aparentment podria donar a entendre el sentit gramatical del terme, un acte degut de les Corts Generals. No s'ha de perdre de vista que aquestes són l'únic òrgan que ostenta la representació directa del poble espanyol en el seu conjunt.

D'altra banda, aquestes dues etapes que s'acaben de citar s'inverteixen en el cas que la Comissió Constitucional del Congrés i la delegació de l'Assemblea de Parlamentaris que va elaborar el projecte d'Estatut no arribin a un acord. Així ho preveu l'article 151.2.5è: primerament intervenen les Corts Generals, que tramiten el projecte d'Estatut com a projecte de llei, i, un cop l'han aprovat, es procedeix al referèndum. En aquest cas, òbviament, no hi ha cap dubte sobre el caràcter decisiu de la intervenció de les Corts Generals.

c) Però, a més, el recurs interposat manté la inconstitucionalitat de l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó perquè infringeix l'article 147.2.c) de la Constitució, en no especificar quina serà la seu de les institucions autonòmiques sinó de manera indirecta: mitjançant la remissió a una llei aprovada per dos terços de la Cambra en la seva primera sessió ordinària a la vila de Tordesillas.

18. Fonament Jurídic 5è. El subratllat és nostre.

Hi ha uns quants Estatuts d'Autonomia —els del País Basc, Andalusia, Astúries i Castella-La Mancha, a més del de Castella i Lleó— que fan la mateixa remissió.¹⁹ El Tribunal raona la validesa d'aquesta fórmula acudint al concepte de reserva relativa, per contraposició al de reserva absoluta, tots dos conceptes trets —com afirma P. Biglino— de la doctrina i de la Cort Constitucional italianes.²⁰

Segons l'Alt Tribunal, de l'article 147.2.c) CE «no pot deduir-se una reserva estatutària absoluta». El que aquest precepte vol donar a entendre és «l'absoluta exclusió de la norma estatal no estatutària», però no de les normes autonòmiques («reserva estatutària només relativa»). L'argument que utilitza és més aviat de tipus material:

«...no es veu raó per afirmar que s'ha infringit l'article 147.2.c) quan, com en el cas present, tot i no fixant-se la seu pel seu nom, s'estableix quin òrgan haurà de determinar-la, quan i on haurà de fer-ho i amb quina majoria...» (F. J. 7è.)

enfront de l'«hauran de contenir», de l'esmentat article 147.2, que sembla comportar una taxativitat clara.

El cert és que, també des d'un punt de vista material, les seus han estat provisionals durant un temps relativament ampli. Ara bé. Aquest ja no era un problema d'interpretació jurídica —tot i que una interpretació més estricta de l'article 147.2.c) CE hauria tingut unes altres conseqüències—, sinó un problema polític. Que les forces polítiques (grups parlamentaris) no s'hagin posat d'acord durant aquell temps en dos terços o en qualsevol altra majoria qualificada, no té res a veure amb les argumentacions jurídiques del Tribunal Constitucional, que ací es comparteixen.²¹ D'altra banda, i des d'un punt de vista pràctic, la comprensió purament literal de l'article 147.2 CE segurament hauria conduït que l'Estatut d'Autonomia castellano-lleonès encara no s'hagués aprovat.

Queden finalment, parlant cronològicament, les actuacions del Tribunal Suprem que, com hem vist abans, declaren satisfets extraprocessalment els recurrents i que, segons aquests, impliquen, per tant, que l'acord de la Diputació Provincial que ells defensen és vàlid. Es tracta d'una qüestió que es refereix a l'objecte mateix del recurs d'inconstitucionalitat i que, com declara el Tribunal Constitucional, no és veure si aquell acord és o no és vàlid, sinó «si l'esmentat acord, en el moment en què va ser adoptat va poder o no privar el revocat de l'eficàcia impulsora de la integració de Lleó en la Comunitat Autònoma castellano-lleonesa» (F. J. 2n). Per les raons ja vistes, l'esmentat acord no priva el primer de la seva eficàcia impulsora.

19. Absolutament en contra d'allò que afirma Sánchez Blanco, *Op. cit.*, p. 540: manté que només l'Estatut castellano-lleonès fa aquest tipus de remissió.

20. Biglino Campos, P. *Ob. cit.*, p. 267. No és, com afirma erròniament Sánchez Blanco (*ob. cit.*, p. 539), un «concepte encunyat pel propi Tribunal Constitucional».

21. En contra, A. Sánchez Blanco, *Ob. cit.*, p. 541: «cal lamentar que el Tribunal Constitucional hagi eludit la inconstitucionalitat de l'Estatut per no fixar les seus».

S. Muñoz Machado entén que una remissió d'aquest tipus és «constitucionalment discutible» (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, v. I. Civitas, Madrid, 1982, p. 297).

Una anàlisi detallada de la naturalesa de la reserva estatutària de l'article 147.2 CE, a P. Biglino Campos, *Op. cit.*, pp. 266-270.

5. Conclusió

Així, doncs, la sentència del Tribunal Constitucional és clara i determinant en els seus raonaments i conclusions i no admet dubte. Ni tan solament en el punt que podria resultar més polèmic, que és el de la naturalesa de la reserva de l'article 147.2.c) CE.

La importància de la sentència que hem anat analitzant va tenir repercussions, en el seu dia, per a la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, per integrar-hi (o no permetre'n la desvinculació) la província lleonesa. Però els seus possibles efectes no s'acaben ací, sinó que també assenta interpretació sobre dos temes fonamentals:

—La divisió del procés autonòmic de la via dels arts. 143 i 146 CE en tres fases netament diferenciades i independents (fonament jurídic cinquè) i el que se'n dedueix per a l'autonomia de la via de l'article 151.

—La naturalesa de la reserva de l'article 147.2.c) CE (fonament jurídic 7è.)

De manera adjacent toca uns quants temes més, com ara la naturalesa de l'acte aprovatori de l'Estatut d'Autonomia per Llei Orgànica per les Corts Generals, o la transcendència dels Reglaments de les Cambres (del Congrés dels Diputats concretament), en alguns moments de la tramitació dels Estatuts d'Autonomia (fonaments jurídics 4t. i 6è. respectivament).

Aquests raonaments, a més de la transcendència futura per a la Comunitat castellano-leonesa (recordem que el Tribunal Constitucional deixa obert, com no podia ser altrament, el futur de la província de Lleó), poden tenir repercussions per a altres casos venidors que, tot i que avui a penes no es poden imaginar (el mapa autonòmic espanyol ja està traçat, sembla que amb línies bastant nítides, i potser no fóra convenient políticament alterar-lo ni ara ni en un futur pròxim), tampoc no es poden descartar. Recordem que hi ha diversos Estatuts —els de Castella i Lleó, Cantàbria, La Rioja, País Basc— que preveuren supòsits com les hipòtesis contemplades en aquestes línies i que podrien requerir, de manera més que probable, les conclusions d'aquesta sentència.