

LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN*

César Aguado Renedo

Ayudante del Área de Derecho constitucional.
Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid

1. Introducción. Breve referencia a los lazos geográficos, históricos y culturales castellano-leoneses

Un sucinto análisis del proceso de formación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ha de hacer necesariamente referencia a los precedentes históricos y a los aspectos geográficos y culturales, siquiera sea brevemente.

Geográficamente, ambas regiones presentan una similitud bastante notable, hasta el punto de que cuando hoy se alude a León, es indudable que se la considera más como una única provincia que como un conjunto de provincias (en contra de lo que sucede, por ejemplo, con el Reino o País Valenciano, que no se concibe sin pensar, además de en Valencia, también en Castellón y Alicante). Geográfico-descriptivamente, las referencias que se hacen es a la Meseta o a la Cuenca del Duero, puesto que este río con sus afluentes dota a tan vasto territorio de peculiaridades propias (con su etnografía, cultivos, fauna, clima), y además le sirve como límite de referencia, excepto para los casos de Santander y Logroño. Curiosamente, ni el Preámbulo ni el artículo 1.º del Estatuto de Castilla y León hacen mención a esta unidad geográfica que, sin embargo y a nuestro modesto juicio, contribuye notablemente a esa cohesión entre ambas regiones.

Históricamente, las anteriores regiones de Castilla y León han mantenido a lo largo de la historia una singular relación, especialmente a partir de la Reconquista. En sus inicios, Castilla no fue más que un Condado dependiente del Reino de León. Más tarde se consolidaría como Condado diferenciado, pasaría a depender de Navarra para, finalmente, surgir como Reino en 1035. Precisamente el primer Rey de Castilla, Fernando I, anexiona León (1038), aunque después dividiría el Reino entre sus hijos. Por fin, con Fernando III se unificarían de forma definitiva Castilla y León (1230).

Culturalmente (el otro parámetro que utiliza el Estatuto de Autonomía para justificar la conjunción de ambos territorios en una autonomía) es casi innecesario resaltar la homogeneidad existente entre las diversas zonas del territorio, lo que no implica inexistencia de singularidades dentro de la región que, por lo mismo, más bien cabría denominar 'subespecialidades'. Existen diferencias evidentes entre unas comarcas y otras (así, por ejemplo, entre la del Bierzo y cualquiera de las comarcas abulenses),

* El trabajo que a continuación se expone, es una versión ligeramente corregida y bastante aumentada, de la primera parte de una comunicación que, bajo el mismo título, fue presentada al VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional, celebrado en Abril de 1987 en Albacete y cuyas Actas, cuando se terminan de redactar estas líneas, aún no han sido publicadas.

como las hay entre el norte y el sur de una misma provincia y, si se es estricto, entre una población y otra que disten entre sí una cincuentena de kilómetros. Pero ello no impide observar por encima de éstas, insistimos, subespecialidades, una palmaria homogeneidad cultural.

Así pues, geográficamente, histórica y culturalmente, es lo cierto que hay motivos suficientes para una unidad autonómica castellano-leonesa. Cuestión de orden distinto es que esa unidad se desee o no, sea conveniente o no, etc. Ello en nada afecta a los razonamientos anteriores que aquí se han hecho ni tampoco a los posteriores que se hagan.

Pero, a pesar de que haya motivos suficientes para una unidad autonómica castellano-leonesa, sin ninguna duda ha sido la génesis de la autonomía de Castilla y León la más difícil de cuantas han acontecido una vez implantado el nuevo ordenamiento jurídico-constitucional. El porqué es lo que a continuación se analiza con un enfoque jurídico sobre todo, y para ello tomamos ahora el primero de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en adelante TC), referente al caso de la provincia de León.

2. El período preautonómico

En el proceso de formación de las Comunidades Autónomas, y especialmente en el de Castilla y León, hay que distinguir claramente dos momentos: el preautonómico y el autonómico. No debe perderse de vista que, si bien todas las fuerzas políticas de la transición planteaban el reconocimiento de las diferencias regionales existentes en nuestro país, lo cierto es que en 1977 no se tenía una idea clara de cómo enfocar la cuestión y, como nos narra Clavero Arévalo,¹ lo único que había era un «Ministro para las regiones, sin ministerio y sin regiones». En cierto modo se puede decir que el proceso preautonómico surgió por generación espontánea, pues, como nos informa el mencionado autor «tan pronto se celebraron las elecciones generales de 1977 se produjo un fenómeno insólito de primera magnitud desde el punto de vista político. Primero en Cataluña y en el País Vasco, y después en las demás regiones, se reunieron los parlamentarios de cada región o nacionalidad, reivindicando la autonomía». Así surgieron las preautonomías.

Ahora bien, en honor a la realidad, ha de reconocerse que los anhelos autonomistas de las que después constituirían las comunidades actuales, siempre fueron tras los de Cataluña y el País Vasco. En estos territorios, de peculiaridades más profundas, el sentimiento no brotaba solamente de la clase política, sino que existía —y existe— una fuerte conciencia popular. En el resto, en cambio, se debió al impulso de intelectuales y políticos, y sólo en algunas regiones (Galicia y, sobre todo, Andalucía a raíz del referéndum de 28 de febrero de 1980) la población se sumó *a posteriori* positivamente. Y lo cierto es que en gran parte de ellas (entre las que cabe incluir, sin ninguna duda, a Castilla y León) la indiferencia popular fue casi absoluta. Cabría expresarlo así: en sus inicios la mayor parte de las autonomías fueron de cuadros, de élites, es decir, se comenzaron por arriba, y aún hoy lo siguen siendo. Ello no excluye, como se hace obvio, que en la conciencia popular vaya calando de forma paulatina la nueva estructura del Estado, en gran medida por el empeño de la clase política precisamente.

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

Sin embargo, en lo que en principio se concebía como Comunidad castellano-leonesa, fue parte de la propia clase política la que mostró pronto su desacuerdo con el resultado previsible. Inicialmente, la futura autonomía castellano-leonesa se entendía como una simple fusión de las regiones castellana y leonesa sin alteración alguna. No obstante, primero algunas facciones políticas de Santander y Logroño, y después facciones políticas leonesas, hicieron ver que no era este su deseo.

En el caso de Santander, pese a la historia y a la cultura comunes, un análisis del mapa físico pone de manifiesto lo ya advertido anteriormente: se ubica fuera de lo que se conoce como Meseta del Duero. A este dato objetivo se unía el subjetivo de varios grupos parlamentarios y extraparlamentarios cuya intención era la de formar una comunidad uniprovincial. Por las razones que apunta M. Clavero (escasa población, no muy grande extensión, lazos históricos evidentes con el resto de Castilla y León, oposición de otros grupos parlamentarios, tanto fuera como dentro de la propia provincia) no se la reconoció el derecho a la preautonomía en solitario, sino que se la dejó el «derecho a formar parte de la región de Castilla y León».

Si en el caso de Santander el factor disgregador objetivo se puede cifrar en la geografía, en el de Logroño se puede deducir de sus relaciones comerciales y sociales, sensiblemente más inclinadas hacia el País Vasco y hacia Navarra que hacia Castilla. Pero, en todo caso, a los problemas enumerados en el caso santanderino se sumaba el que el nombre propugnado para la futura Comunidad (el de «La Rioja»), comprendía también parte de la provincia de Álava, con lo que podría ésta —dice Clavero— salir perjudicada. Por todo ello se optó por la misma solución que la anterior, es decir, negarle el régimen preautonómico en solitario y ofrecerle la posibilidad de incorporarse en esta situación a Castilla y León.

En el caso de León, histórico-geográfico-culturalmente no parecía que existiesen inconvenientes para entenderla integrada en el proyecto de Comunidad castellano-leonesa. A pesar de ello, a instancias de un miembro del Gobierno precisamente (el entonces ministro Martín Villa), los parlamentarios leoneses «más que pretender que se les reconociese un régimen preautonómico en aquel momento, preferían quedar al margen de la autonomía», como nos informa también Clavero Arévalo. No obstante, acabaría formando parte del Consejo General de Castilla y León.

La norma que aprobaba y regulaba de forma general la preautonomía castellano-leonesa era el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio (BOE del 30), que institucionalizaba dicha autonomía en el Consejo General de Castilla y León, compuesto por representantes de las once provincias que conformaban lo que hasta entonces se conocían como regiones de Castilla y León (art. 2.º 1 de dicho Real Decreto-Ley). No obstante, el mismo cuerpo legal, seguramente habida cuenta de las tendencias a las que se acaba de hacer referencia, ya advertía que la composición del Consejo no prejuzgaba la futura organización de las provincias encuadradas en el mismo (art. 2.º 1) y que, para su incorporación a dicho Consejo General, habrían de decidirlo así los parlamentarios de cada una de ellas por mayoría de dos tercios; además especificaba que, a la hora de acceder a la autonomía, cada provincia podría elegir entre las diversas fórmulas que la Constitución admitiese (Disposición Transitoria en relación con el art. 2.º 2).²

2. El art. 2.2 alude a una Disposición Transitoria Primera que no existe, puesto que la Disposición Transitoria de este Real Decreto-Ley es única.

3. El proceso autonómico

Una vez promulgada la Constitución y efectuadas las elecciones locales según exigía la Disposición Transitoria Tercera de la misma, las fuerzas políticas comenzaron la elaboración de los proyectos de Estatuto de Autonomía y, entre ellos, los de Santander (en adelante Cantabria) y Logroño (en adelante La Rioja) de forma separada al de Castilla y León.

Aunque el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* de 19 de mayo de 1981 se mostraba claramente contrario a las autonomías uniprovinciales,³ los Acuerdos Autonómicos de julio de ese mismo año entre las principales fuerzas políticas ya propugnaban una autonomía castellano-leonesa sin Santander ni Logroño, como así ocurrió finalmente. No obstante, en los Estatutos de ambas provincias se dejaba abierta la puerta a una hipotética futura integración de las mismas en la Comunidad de Castilla y León (art. 44 del Estatuto de La Rioja y art. 58 del Estatuto de Cantabria); y, a su vez, en el Estatuto castellano-leonés se prevé tácitamente la recepción de las mismas (Disposición Transitoria 7.^a 1 y 2).⁴

Pero, descartadas definitivamente dos provincias de la futura composición de la autonomía castellano-leonesa, se plantearon también problemas con algunas de las que sí estaba decidido que integraran tal autonomía, e hicieron de la génesis de la Comunidad Autónoma de Castilla y León seguramente la más difícil de cuantas tuvieron lugar en el nuevo Estado, como se dijo antes. Hasta el punto de que se recurrió al Tribunal Constitucional para zanjar los conflictos que, de meramente políticos en un principio, pasaron más tarde a ser jurídicos. Será el primero de estos problemas el que se proceda a analizar a continuación en los aspectos aquí considerados como más importantes.

4. Análisis de la Sentencia 89/1984, de 29 de septiembre

Una vez excluidas las dos provincias de las que se ha tratado, entrar en la problemática que supone en su momento la provincia de León, significa entrar de lleno en la vía que la Comunidad de Castilla y León siguió para su acceso a la autonomía, es decir, la del art. 143 de la Constitución. Según el número 2 de este precepto, «la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas... y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia...»

Ahora bien, la Disposición Transitoria Primera del mismo texto constitucional exime del acuerdo de las Diputaciones Provinciales a que se refiere el art. 143.2 si el territorio que comprenda la futura autonomía goza de preautonomía (caso de Castilla y León como se ha visto) y una mayoría del órgano colegiado superior así lo acuerda. Si

3. «... para nuestro texto fundamental que accedan a la autonomía provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un planteamiento contrario para las provincias que tengan «entidad regional histórica» (art. 143.1) concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas.»

4. Esta Disposición Transitoria está mal sistematizada puesto que es, como ella misma reconoce en su n.º 2, una reforma del Estatuto que requiere todas las formalidades que exige su art. 43 —el que propiamente regula la reforma del mismo Estatuto—.

esto fue lo que sucedió en el caso castellano-leonés por acuerdo del Consejo General de Castilla y León de 16 de octubre de 1979 (pleno celebrado en Palencia), ello no implicaba en el proceso, *a priori*, a la provincia de León, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 20/1978 de 13 de junio (art. 2.º y Disposición Transitoria). No obstante, la Diputación Provincial leonesa optó expresamente por sumarse a esta iniciativa (sesión de 16 de abril de 1980), junto con 158 municipios de la provincia, mediante los correspondientes acuerdos. De ellos, 58 fueron objeto de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial por mantener los recurrentes una postura contraria a la integración. La Audiencia Territorial, en sentencia de 7 de julio de 1982, lo desestimó. Los recurrentes apelaron al Tribunal Supremo (Sala Cuarta) que lo admitió en ambos efectos. Más adelante se verá qué es lo que sucedió con este recurso.

Apenas un año después, la asamblea de Diputados provinciales y de Parlamentarios daba su aprobación al Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León (sesión celebrada en Salamanca el 7 de julio de 1981), remitiéndolo al Presidente del Congreso de los Diputados el día 24 del mismo mes para que, de acuerdo con el artículo 146 CE, se tramitara como ley orgánica.

a) La publicación del Proyecto tiene una singularidad: la emisión, por dos veces, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, una en septiembre del mismo año⁵ y otra en diciembre del año siguiente,⁶ con igual contenido en ambos casos. Ello fue debido a que la tramitación se vio interrumpida por la convocatoria de elecciones generales para octubre de 1982. Conviene aquí indicar, por lo que más adelante se dirá, que el último título del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), art. 207, establece la caducidad de «todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente», cuando se disuelva la Cámara o expire su mandato.

Entretanto, los factores políticos habían variado, orientándose en estos momentos hacia la uniprovincialidad de la autonomía leonesa. «En contradicción con el viejo axioma de respeto a los propios actos»⁷ este cambio hizo que la Diputación Provincial de León tomara un acuerdo contrario a la integración de esta provincia en la Comunidad de Castilla y León y favorable al inicio de la autonomía para León en exclusiva (sesión de 13 de enero de 1983), sumándose a finales de este año numerosos municipios a esta postura, revocando sus acuerdos iniciales, favorables a la integración.

La decisión de la Diputación tiene como consecuencia que quienes habían recurrido los 58 acuerdos a los que antes se aludió desistiesen y suplicasen que se les tuviera por satisfechos extraprocesalmente de sus pretensiones.⁸ Dos autos de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo así lo reconocerían.⁹

5. BOCG (Congreso de los Diputados) serie H n.º 66-1, de 26 de septiembre de 1981.

6. BOCG (Congreso de los Diputados) serie H n.º 3-1, de 3 de diciembre 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 (S. n.º 89/1984, de 28 de septiembre) y Segovia (S. n.º 100/1984, de 8 de noviembre)», en *Rev. de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, pp. 517-547.

8. Escrito a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 4 de marzo de 1983.

9. El de 24 de mayo de 1983 les tiene solamente por desistidos y contra él interponen uno de súplica para que expresamente se les reconozca la satisfacción extraprocesal, reconocimiento que tiene lugar por auto de 4 de octubre del mismo año.

Sin embargo, esta decisión, de la que convenientemente se informa al Congreso de los Diputados para que, de acuerdo con el art. 136.1 y 3 de su Reglamento, suspenda la tramitación del Proyecto del Estatuto de Autonomía, que incluía como parte del territorio de la Comunidad castellano-leonesa a León, no es tomada en cuenta de forma expresa,¹⁰ y se continúa la tramitación que culmina con la aprobación de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE 7 de marzo) que tiene como contenido el mencionado Estatuto. Este incluía, por tanto, a la provincia de León entre las que componían la Comunidad castellano-leonesa según su art. 2.º.

Viendo los uniprovincialistas que sus pretensiones no era acogidas, recurrieron al Tribunal Constitucional, planteando por medio de 53 senadores el correspondiente recurso en el que exponen una serie de cuestiones a las que el Tribunal responde con soluciones que son las que a continuación se analizan.

Plantearon los recurrentes que el Congreso de los Diputados había infringido su propio Reglamento en la tramitación del Proyecto del Estatuto al hacer suyo la nueva Cámara un asunto de la anterior, asunto del que no conoció la Diputación Permanente y que, por tanto, había caducado según el art. 207 de dicho Reglamento, antes descrito. El Tribunal responde utilizando un sentido lógico-finalista del art. 207, pues la caducidad que impone, dice:

«... obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud del cual no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes cuando así lo permita su naturaleza.» (FJ 6.º).

Es decir, por un lado, parece concebir la caducidad del art. 207 como una facultad de la nueva Cámara (excepto en los casos en que debe entender la Diputación permanente); por otro, resulta claro que el argumento del recurso no es válido puesto que la Asamblea de parlamentarios ya no puede influir en el Proyecto, desde el momento en que en la nueva fase hay otro sujeto (el Congreso) y es otro el objeto (la tramitación como ley), según veremos más detenidamente a continuación.

Pero la cuestión fundamental se centra en el cambio de postura de la Diputación leonesa. Este cambio da origen a dos tipos de argumentos, unos de carácter formal y otros de carácter material, sobre los cuales gira todo el recurso y toda la sentencia.

Formalmente se alega que la tramitación del acuerdo implicaba la suspensión de la tramitación del Proyecto según el art. 136.1 y 3 RCD. A ello responde el Tribunal con una interpretación literal del precepto, pues afirma que éste

«... regula la actividad a desarrollar por la Mesa "recibido en el Congreso el Proyecto de Estatuto", y es manifiesto que tal calificación no cuadra al acuerdo del que la Diputación remitió certificación a la indicada Mesa.» (FJ 6.º)

Cabe llamar la atención sobre el uso que el Tribunal Constitucional hace de los diversos tipos de interpretaciones según entienda que mejor conviene a la resolución del caso en cuestión, en el más estricto sentido literal de la función que le encomienda el art. 1.º de su Ley Orgánica reguladora:¹¹ «El Tribunal Constitucional... intérprete supremo de la Constitución...».

10. Sesión de la Mesa del Congreso de 19 de enero de 1983.

11. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (BOE núm. 239, de 5 de octubre).

b) Pero el argumento básico sobre el cual rota la sentencia y que se encuentra en su Fundamento Jurídico Quinto, es el del acuerdo revocatorio de la Diputación Provincial de León y, simultáneamente, reclamante de la autonomía uniprovincial, que los recurrentes entienden que es suficiente para declarar «inconstitucional la integración de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debiéndose dejar sin efecto todas las menciones del Estatuto a esta provincia, a la que el estatuto en caso alguno será aplicable, suprimiendo León, en su caso, de la denominación de la Comunidad».

A lo largo de los Fundamentos Jurídicos Primero y Quinto, el Tribunal Constitucional sienta una doctrina vital para interpretar no sólo los art. 143.2 y 146 CE, sino, en general, toda la vía de acceso a la autonomía.

En el Fundamento Jurídico Primero, entre otras cosas, aprovecha el Tribunal para deslindar claramente dos conceptos: revocación y segregación.¹² Son dos cosas absolutamente distintas. La primera afecta al pasado y la segunda al futuro. Y el objeto del recurso afecta solamente a la primera, en virtud de las características del acuerdo de enero de 1983 de la Diputación Provincial. Sobre la segunda afirma el Tribunal Constitucional que:

«... la presente sentencia no puede pronunciarse sobre el problema de si la provincia de León puede o no segregarse, ahora o en el futuro... ni tampoco sobre cuál será la vía...»

Merece la pena hacer aquí un inciso y decir que puede darse perfectamente la autonomía uniprovincial, tanto de León como de cualquier otra provincia integrante de la Comunidad. Basta para ello con cumplir los requisitos del art. 43 del actual Estatuto de Autonomía.¹³ En concreto, en el caso de León, no estamos de acuerdo con Sánchez Blanco cuando afirma que debería esperar cinco años para reintentar su «iniciativa fallida» y lo data en abril de 1985.¹⁴ En todo caso, la fecha hubiera sido la del 13 de enero de 1988, puesto que la iniciativa fallida fue la uniprovincial y no la de integración (buena prueba de ello es que la provincia de León hoy se encuentra encuadrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y con fundamentación jurídica del Tribunal Constitucional). Pero es que, de ser así, se daría la curiosa paradoja de que se penalizaría a la provincia que más anhelo de autonomía manifestó, sólo por haberlo intentado. Al compás de los razonamientos del Tribunal Constitucional ahora se verá como jurídico-constitucionalmente esto no es así, sino que León está en iguales condiciones para ello que el resto de las provincias de la Comunidad.

Efectivamente. En el Fundamento Jurídico Quinto, el Tribunal sienta la doctrina de la división del proceso autonómico según la vía del art. 143 CE en tres etapas.¹⁵ Veámoslo.

12. *Vid.* en este sentido el detallado artículo de P. Biglino Campos, en *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 de un tercio de los Procuradores de las Cortes castellano-leonesas, aprobación por dos tercios de las mismas Cortes y aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales.

14. Sánchez Blanco, A, *Op. cit.* p. 543.

15. P. Biglino Campos, *Op. cit.* p. 262, afirma que dos, aunque su afirmación debe entenderse referida sólo a la cuestión de la posibilidad y los límites de la revocación, según su misma y previa indicación.

Ya resultaba muy interesante la visión de G. Trujillo Fernández expuesta en «Los procedimientos estatutarios

La primera viene dada por la iniciativa, se regula en el número 2 del art. 143 CE y los sujetos de la misma son las Diputaciones provinciales de la futura Comunidad en su totalidad y los municipios de cada provincia o isla en número de dos tercios, cuyos habitantes representan la mayoría del censo electoral también de cada provincia o isla. El objeto de esta etapa es la iniciativa autonómica. El Tribunal Constitucional hace sinónima esta etapa del término «impulso» —hasta el punto de que utiliza siete veces esta expresión en aquél fundamento Jurídico— y solamente de eso. En palabras del propio Tribunal:

«Con los acuerdos adoptados se produce un impulso del proceso de constitución... impulso sin el cual ésta (la Comunidad Autónoma) no podría constituirse o no podría abarcar a la provincia en que faltan...

»Sin embargo, que tal impulso sea necesario... no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo... Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la razón de que, *producido válidamente el impulso, son otros los sujetos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en este se despliega...* Admitir que, *tras la convocatoria de la Asamblea* a la que se refiere el art. 146... 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 actos a que se refiere el art. 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase.»¹⁶

La segunda etapa tiene por sujetos a los diputados provinciales y a los diputados de cada provincia que se va a integrar en la Comunidad Autónoma en marcha, constituidos en Asamblea, y como objeto, la elaboración del Proyecto de Estatuto. Se regula en el art. 146 CE.

Podemos deducir, por tanto, que hasta que no se constituye la asamblea de parlamentarios, se mantiene vigente la primera etapa y se pueden revocar tantas iniciativas como se desee; la que salga como definitiva con los requisitos del art. 143.2, esa será la auténtica iniciativa. Según la presente sentencia, a partir de esa iniciativa fructífera, una vez que se pasa a la segunda fase, no son válidos los intentos de sustituir la voluntad ya expresada.^{16bis} Llegados a este punto cabría hacer dos reflexiones.

La primera consistiría en saber si el plazo de seis meses que otorga el art. 143.2

desde la categoría dogmática de "acto complejo", dentro de la obra *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Editada por los Parlamentos vasco, catalán, gallego y andaluz. Granada, 1984, pp. 3 a 11. En esta ponencia el autor venía a calificar a los Estatutos como «actos jurídicos complejos» y «atípicos».

16. Fundamento Jurídico 5.º Subrayado nuestro.

16bis. En las presentes líneas se analiza el proceso de formación originario de una Comunidad Autónoma, y con ello, de su norma primigenia, el Estatuto. Ahora bien, si se traslada el supuesto a una Comunidad ya formada y con el Estatuto vigente y lo que se intenta por parte de una o varias provincias es la segregación de aquélla para formar una nueva Comunidad, se sobreentiende una excepción al razonamiento anterior; cabrá una nueva iniciativa en los términos del art. 143.2, pero, previamente a la segunda fase, será necesario observar los requisitos que imponga el Estatuto de la comunidad a la que pertenezcan dichas provincias, esto es, el procedimiento de reforma del Estatuto. Porque, obviamente, una declaración de voluntad (institucional) emitida en un momento y en unas circunstancias determinadas no puede implicar una vinculación sempiterna.

CE se cierra tras la toma de un acuerdo en un determinado sentido por el conjunto de Diputación y municipios (Ayuntamientos) requerido, aunque aún reste un plazo temporal para que finalicen los seis meses; o sí, por el contrario, dentro de este plazo pueden tomarse tantos acuerdos como se deseen, considerándose válido aquél que en el último día del sexto mes se encuentre vigente. En este último sentido parecerían operar, por un lado, el principio dispositivo que rige la autonomía y, por otro, el que el reformar o modificar el sentido del acuerdo, por al menos los dos tercios de los municipios de una provincia, no tiene repercusiones negativas sobre otros derechos o expectativas; además, no se trata de un acto declarativo de derechos, por lo que su revocación no presenta problemas en este sentido.

Sin embargo, la revocación va en contra de la doctrina general de los actos propios; por otro lado, el plazo de los seis meses al que se refiere el art. 143.2 es un plazo máximo, esto es, no hay que esperar a que se agote para que puedan dar comienzo los trámites siguientes. Aquí es donde realmente reside el quíz de la cuestión según se deduce de las afirmaciones del Tribunal Constitucional antes transcritas que hablan de la «convocatoria de la Asamblea» en clara alusión al comienzo de la segunda fase, pero sin hacer referencia, en modo alguno, a que esa convocatoria deba hacerse una vez transcurridos los seis meses completos; antes al contrario, parece indicar que la misma puede realizarse inmediatamente después de conseguidos los acuerdos de las Corporaciones que se requieren por el tan mencionado art. 143.2 CE.

La segunda reflexión consistiría en determinar la validez de un acuerdo tomado por la Diputación y los Ayuntamientos requeridos en el precepto constitucional una vez finalizada la primera fase, contrario a un primero también tomado por la Diputación y el número de Ayuntamientos necesarios en los seis meses especificados en el mismo precepto. De acuerdo con los términos de la sentencia antes transcritos es claro que este segundo acuerdo no tendría eficacia ninguna. Cabría decir que, temporalmente, para que un acuerdo contradictorio posterior tuviera efecto, sería necesario que se efectuase una vez constituida la Comunidad Autónoma inicial de la cual la provincia o provincias quieren segregarse. Y aún más: dado que el plazo de los seis meses que fija el art. 143.2 es de caducidad, un eventual acuerdo contrario al inicial de integración tomado en cualquier momento posterior no podría considerarse «latente», presto a emplearlo más tarde como primera etapa en un intento de separación y creación de una nueva Comunidad Autónoma. En este caso se debería comenzar desde la primera fase, esto es, harían falta conjuntar nuevamente los acuerdos de Diputación y municipios que establece el art. 143.2, apoyando la iniciativa.

La tercera fase sólo se apunta en el último párrafo del Fundamento Jurídico que analizamos, pero es tan clara como las otras dos. En ella el sujeto son las Cortes Generales y el objeto es la tramitación del Proyecto de Estatuto como ley orgánica. Se regula en el art. 146 *in fine* CE. La diferencia con los otros dos momentos es muy clara, pues de nuevo varían sujeto y objeto. Lo expresa nítidamente el Tribunal cuando dice:

«En este caso concreto nos hallamos ante un Proyecto de Estatuto que la Asamblea de Parlamentarios había remitido al Congreso, que lo había hecho suyo publicándolo en el «BO de las Cortes Generales» (Congreso de los Diputados)¹⁷... para su trami-

17. Este es, según da a entender el Tribunal Constitucional, el momento justo en que comienza la tercera etapa. Hasta ese instante, por ejemplo, se podría cambiar el proyecto de Estatuto.

tación como Ley Orgánica y, que por tanto, había quedado ya desvinculado del *órgano que le dio origen y que agotó en ello su función.*»¹⁸

Hay que reseñar que esta tercera etapa tampoco se confunde con la segunda en aquellas autonomías que han de seguir el art. 151 para elaborar su proyecto de estatuto. Pudiera parecer que hay una continuación de los sujetos, pues el art. 151.2.2.º CE establece que el Proyecto de Estatuto lo examinará la Comisión Constitucional del Congreso «con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente, para determinar *de común acuerdo* su formulación definitiva» (subrayado nuestro).

El tema enlaza con la discusión doctrinal acerca de si estos Estatutos tienen o no un carácter paccionado, pero ello no influye en los razonamientos que aquí se llevan a cabo. Efectivamente: obsérvese que el propio art. 151.2.2.º comienza con «Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios...», de donde se deduce que la actividad principal de la redacción del estatuto recae sobre esta Asamblea, como en el caso del art. 146. Pero, sobre todo, el art. 151.2.4.º preceptúa que, de prosperar la fórmula consensuada entre delegados de la Asamblea y Comisión Constitucional del Congreso en el referéndum, «los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación». Esta sería la otra etapa, aunque en estos supuestos cabría distinguir incluso una fase más: el objeto de la tercera sería propiamente el refrendo o no del proyecto de Estatuto elaborado y su sujeto sería el pueblo de la Comunidad; la cuarta y última la constituiría, ahora sí, la intervención de las Cortes Generales (sujeto) para decidir sobre el proyecto de Estatuto (objeto) mediante un voto de ratificación.

El voto de ratificación es un voto sobre la totalidad del texto. Previamente las Cortes han podido intervenir mediante la Comisión Constitucional del Congreso, que habrá tenido que ponerse de acuerdo con la correspondiente delegación de la Asamblea de Parlamentarios que elaboró el proyecto de Estatuto. Aunque podría considerarse inoportuna la denegación del voto de ratificación después de un referéndum con resultado positivo, esa denegación podría tener lugar perfectamente, porque el voto de ratificación no implica, como aparentemente pudiera dar a entender el sentido gramatical del término, un acto debido de las Cortes Generales. No ha de perderse de vista que éstas son el único órgano que ostenta la representación directa del pueblo español en su conjunto.

Por otro lado, estas dos etapas que se acaban de citar se invierten en el caso de que Comisión Constitucional del Congreso y delegación de Asamblea de parlamentarios que elaboró el proyecto de Estatuto, no lleguen a un acuerdo. Así lo prevé el art. 151.2.5.º: primeramente intervienen las Cortes Generales, que tramitan el proyecto de Estatuto como proyecto de ley, y una vez que lo han aprobado, se procede al referéndum. En este caso, obviamente, no hay ninguna duda sobre el carácter decisivo de la intervención de las Cortes Generales.

c) Pero, además, el recurso interpuesto mantiene la inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Castilla y León porque infringe el art. 147.2.c) de la Constitución, al no especificar cuál será la sede de las instituciones autonómicas sino de

18. Fundamento Jurídico 5.º. Subrayado nuestro.

forma indirecta: mediante la remisión a una ley aprobada por dos tercios de la Cámara en su primera sesión ordinaria en la villa de Tordesillas.

Hay varios Estatutos de Autonomía —los del País Vasco, Andalucía, Asturias y Castilla-La Mancha, además del de Castilla y León— que hacen la misma remisión.¹⁹ El Tribunal razona la validez de esta fórmula acudiendo al concepto de reserva relativa, por contraposición al de reserva absoluta, conceptos ambos sacados —como afirma P. Biglino— de la doctrina y de la Corte Constitucional italianas.²⁰

Según el Alto Tribunal, del art. 147.2.c) CE «no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta». Lo que este precepto quiere dar a entender es «la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria», pero no de las normas autonómicas («reserva estatutaria sólo relativa»). El argumento que utiliza es más bien de tipo material:

«...no se ve razón para afirmar que se ha infringido (el art. 147.2.c) cuando, como en el caso presente, 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...» (FJ 7.º).

frente al «deberán contener», del mencionado art. 147.2, que parece conllevar una taxatividad clara.

Lo cierto es que, también desde un punto de vista material, las sedes han sido provisionales durante un tiempo relativamente amplio. Ahora bien. Este ya no era un problema de interpretación jurídica —aunque una interpretación más estricta del art. 147.2.c) CE hubiera tenido otras consecuencias— sino un problema político. El que las fuerzas políticas (grupos parlamentarios) no se hayan puesto de acuerdo durante aquel tiempo en dos tercios o en cualquier otra mayoría cualificada, nada tiene que ver con las argumentaciones jurídicas del Tribunal Constitucional, que aquí se comparan.²¹ Por otro lado, y desde un punto de vista práctico, el entendimiento puramente literal del art. 147.2. CE seguramente hubiese conducido a que el Estatuto de Autonomía castellano-leonés aún no se hubiera aprobado.

Quedan por último, cronológicamente hablando, los autos del Tribunal Supremo que, como antes se ha visto, declaran satisfechos extraprocesalmente a los recurrentes y que, según éstos, implican, por tanto, que el acuerdo de la Diputación Provincial que ellos defienden es válido. Se trata de una cuestión que se refiere al objeto mismo del recurso de inconstitucionalidad y que, como declara el Tribunal Constitucional, no es el de ver si aquel acuerdo es o no válido, sino «si dicho acuerdo, en el momento en que se adoptó pudo o no privar al revocado de la eficacia impulsora de la integración de León en la Comunidad Autónoma castellano-leonesa» (FJ 2.º). Por las razones ya vistas, dicho acuerdo no priva al primero de su eficacia impulsora.

19. Absolutamente en contra de lo que afirma Sánchez Blanco, *Op. cit.*, p. 540: mantiene que sólo el Estatuto castellano-leonés hace este tipo de remisión.

20. Biglino Campos, *P. Op. cit.*, p. 267. No es, como afirma erróneamente Sánchez Blanco (*Op. cit.*, p. 539) un «concepto acuñado por el propio Tribunal Constitucional».

21. En contra, A. Sánchez Blanco, *Op. cit.*, p. 541: «hay que lamentar que el Tribunal Constitucional haya eludido la inconstitucionalidad del Estatuto por no fijar las sedes».

S. Muñoz Machado entiende que una remisión de este tipo es «constitucionalmente discutible» (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, v. 1, Civitas, Madrid, 1982, p. 297).

Un análisis pormenorizado de la naturaleza de la reserva estatutaria del art. 147.2 CE, en P. Biglino Campos, *Op. cit.*, pp. 266-270.

5. Conclusión

Así pues, la sentencia del Tribunal Constitucional es clara y determinante en sus razonamientos y conclusiones y no admite duda. Ni siquiera en el punto que pudiera resultar más polémico, que es el de la naturaleza de la reserva del art. 147.2.c) CE.

La importancia de la sentencia que se ha ido analizando, tuvo repercusiones en su día para la Comunidad Autónoma de Castilla y León por integrar en ella a (o no permitir la desvinculación de) la provincia leonesa. Pero sus posibles efectos no acaban ahí, sino que también sienta interpretación acerca de dos temas fundamentales:

- La división del proceso autonómico de la vía de los arts. 143 y 146 CE en tres fases netamente diferenciadas e independientes (Fundamento Jurídico Quinto) y lo que de ello se deduce para la autonomía de la vía del art. 151.
- La naturaleza de la reserva del art. 147.2.c) CE (Fundamento Jurídico Séptimo).

De forma adyacente toca algunos temas más, como la naturaleza del acto aprobatorio del Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica por las Cortes Generales, o la trascendencia de los Reglamentos de las Cámaras (del Congreso de los Diputados concretamente), en algunos momentos de la tramitación de los Estatutos de Autonomía (Fundamentos Jurídicos 4.º y 6.º respectivamente).

Estos razonamientos, además de la trascendencia futura para la Comunidad castellano-leonesa (recordemos que el Tribunal Constitucional deja abierto, como no podía ser de otra manera, el futuro de la provincia de León) puede tener repercusiones para otros casos venideros que, aunque hoy apenas cabe imaginar (el mapa autonómico español está ya trazado, parece que con líneas bastante nítidas y quizá no fuera políticamente conveniente alterarlo ni ahora ni en un futuro próximo), tampoco cabe descartar. Recordemos que hay varios Estatutos —los de Castilla y León, Cantabria, La Rioja, País Vasco— que prevén supuestos como las hipótesis contempladas en estas líneas y que podrían requerir, de forma más que probable, las conclusiones de esta sentencia.