

# LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓ DE L'ÀMBIT TERRITORIAL DE CASTELLA I LLEÓ (i II)\*

César Aguado Renedo  
Ajutant de l'Àrea de Dret Constitucional  
de la Universitat Autònoma de Madrid

## I. El cas de Segòvia. La Sentència del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de novembre

### a) *Antecedents*

El cas de Segòvia és justament l'oposat al de Lleó, segons que es desprèn dels fets. Efectivament, tot i que dels antecedents que en la Sentència del Tribunal Constitucional es menciona no es dedueix, Segòvia, al contrari que Lleó, sí que es va unir a la resta de les províncies castellano-lleoneses (excepte Logroño i Santander) en el Consejo General de Castilla y León. Però quan aquest va iniciar el procés autonòmic, aollint-se a la Disposició Transitòria Primera de la Constitució, aleshores ja publicada, tant la majoria dels municipis segovians primer com la Diputació provincial després, d'acord amb el Preàmbul, l'art. 2n. i la Disposició Transitòria del Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de juny, es van abstenir de prendre part en aquest procés. Era el mes d'abril de 1980.

Transcorregut una mica més d'un any des d'aquestes dates —exactament el 31 de juliol de 1981— les principals forces polítiques d'aleshores, UCD i PSOE, van acordar les línies per les quals discorreria el procés autonòmic a partir d'aleshores. Entre aquestes línies hi havia la que Segòvia hauria de formar part de l'autonomia castellano-lleonesa. Això no obstant, precisament el mateix dia en què es van aprovar els pactes autonòmics, la Diputació provincial segoviana va concloure que Segòvia fos autonomia uniprovincial. A aquesta decisió es van sumar la immensa majoria dels municipis en el termini requerit en l'art. 143.2 de la Constitució (sis mesos). Entre ells, l'Ajuntament de Cuéllar, Ajuntament que uns mesos més tard va revocar aquest acord i el va substituir per un altre que propugnava la integració en la Comunitat castellano-lleonesa. Aquest últim acord va ser recorregut per la via del contenciós administratiu, i encara no s'ha resolt quan s'interposa el recurs d'inconstitucionalitat.

Immediatament després d'aprovar l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó per les Corts Generals, aquestes prenen la iniciativa i, en virtut de la LO 5/1983, d'1 de març (és a dir, la immediatament posterior a la que aprova l'Estatut d'Autonomia castellano-lleonès —LO 4/1983—), integren la província segoviana en aquesta Comunitat utilitzant l'art. 144. c) CE, és a dir, substituint la iniciativa de les corporacions locals

---

\* Es presenta ara la continuació de l'article publicat en el número 11 d'*Autonomies* i en aquesta mateixa secció, és a dir, la versió completa, i pràcticament intacta, de la segona i tercera part de la comunicació presentada al *Congrés de Ciència Política i Dret Constitucional* d'Albacete, l'abril de 1987, l'extracte de la qual ha aparegut ja en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* núm. 3 i 4, que recullen les actes d'aquell *Congrés* de forma monogràfica.

per motius d'interès nacional. Heus aquí els problemes més interessants que això planteja, recollits en la corresponent Sentència del Tribunal Constitucional.

Per començar, els recurrents parteixen de la idea que hi ha un principi rector de l'autonomia: que s'hi accedeix de manera totalment voluntària. I voluntària vol dir, evidentment, que la seva utilització neix dels subjectes que gaudiran de l'autonomia en la forma en què ells mateixos decidiran; és a dir, *a sensu contrario*, que no hi pot intervenir un altre ens, òrgan o autoritat, com, per exemple, l'Estat. Ara bé, ells mateixos admeten que en l'art. 144 CE hi ha «un sistema de correctius a aquest principi de voluntarietat», si bé és cert que s'afanyen a explicitar que aquests correctius no els afecten, atès que en el seu cas es donen unes característiques que fan inaplicable la lletra c) de l'estament article.

Ara avançarem la qüestió de fons que implica el pronunciament de la sentència, i deixarem per a més endavant la resta dels problemes a mesura que aniran sorgint.

#### b) L'àmbit d'aplicació de la lletra c) de l'art. 144 CE

La qüestió de fons rau en l'àmbit d'aplicació de la lletra c) de l'art. 144 de la Constitució com a precepte i argument emprat per a la introducció de la província segoviana en la Comunitat de Castella i Lleó. Com bé diuen els recurrents, l'anàlisi d'aquest precepte se centra en dos termes: «interès nacional» i «substituir». Ells anteposen l'anàlisi d'aquest últim al primer, perquè el consideren premissa de l'altre: les Corts Generals només podran utilitzar l'argument de l'interès nacional si prèviament la Constitució permet substituir la voluntat de la majoria dels municipis segovians i la seva Diputació.

No obstant, potser podria entendre's que és més correcta l'anàlisi dels dos termes segons el propi ordre de l'art. 144; primer, els motius d'interès nacional; en segon lloc, la substitució de la iniciativa. Si l'interès nacional és veritablement tal, ha de ser prioritari sobre la resta d'interessos que no siguin nacionals. El veritable problema, doncs, no es troba ja en el fet que l'interès nacional sigui posterior a la substitució, sinó en saber quin àmbit comprèn l'interès nacional, fins on arriba la seva projecció, atès que fins en aquest límit quedarien anul·lats tots els interessos que se li resisteixin. I, traslladant aquest raonament al tema que estem analitzant aquí, es tracta de veure en l'àmbit de la iniciativa autonòmica (o, més ben dit, en l'àmbit del principi dispositiu) fins on arriba i es projecta l'ombra de l'interès nacional, quines repercussions té aquest en aquella.

El Tribunal Constitucional ha estat molt clar en aquest sentit. Comença distingint tres nocions:

- a) El dret a l'autonomia de les nacions i regions, de l'art. 2n. CE.
- b) El dret de les entitats territorials per a la gestió dels seus respectius interessos, de l'art. 137 CE.
- c) El dret a la iniciativa del procés autonòmic, de l'art. 143.2 CE.

Els dos primers ja havien estat diferenciats en sentències anteriors del propi Tribunal Constitucional.<sup>1</sup>

1. STC 4/1981, de 2 de febrer (BJC núm. 1, maig 1981) i STC 32/1981, de 28 de juliol (BJC núm. 6, octubre 1981). *Vid.* en aquest punt, l'interessant comentari a aquesta sentència de J. Arroyo Domínguez i A. Calonge Velázquez «En torno al artículo 144 de la Constitución». *REDA*, núm. 46, 1985, pàgs. 261 a 276, especialment pàg. 262 i 263.

### a) La iniciativa autonòmica de l'art. 143.2 CE

El tercer el raona establint una mena de «dret de començament» de la iniciativa a favor de la província de Segòvia, però deixant el «dret de conclusió» d'aquesta iniciativa a les Corts Generals, distinció que s'estén també a qualsevol altra província.<sup>2</sup> És aquí on es planteja un dels nusos gordians de la qüestió, i en el comentari a aquesta Sentència que fa el professor Leguina Villa,<sup>3</sup> estima que aquest és l'únic punt en què el Tribunal Constitucional s'ha equivocat (en els seus termes és el *punctum dolens* de la Sentència). Perquè, segons el seu parer, la Constitució espanyola diferencia entre territoris que tenen un dret a l'autonomia «preexistent a la pròpia Constitució, la qual se limita a reconocerlo y garantizarlo» i que són els de l'art. 143.1,<sup>4</sup> entre els quals hi ha les províncies amb entitat regional històrica, i territoris que només tenen la «possibilitat» d'accedir-hi «mitjançant la *auctoritas interpositio* de les Corts», i que són els casos de l'art. 144. És a dir, hi ha casos en què la iniciativa és única i no s'hi pot distingir, entre aquestes dues etapes, la que correspon a l'ens territorial i l'altra —la decisió— que correspon a les Corts Generals.

Si ens limitem a les autonomies uniprovincials —manté el professor Leguina—, les Corts «sòlo deben llevar a cabo una actividad de comprobación» per veure si compleixen el requisit de tenir entitat regional històrica, i si la tenen, necessàriament hauran de ser reconegudes i se'ls haurà de permetre l'accés a l'autonomia, perquè aquesta activitat de comprovació és estrictament reglada i, per tant, el Govern i les Corts estan mancats de llibertat d'acció: o el territori en qüestió té regionalitat històrica o no la té, sense que la Constitució deixi espai a la voluntat governamental o legislativa per ignorar o modificar una o altra realitat.<sup>5</sup>

Per tant, el criteri al qual en aquesta ocasió (i futures si s'escau) s'hauria d'haver recorregut és al de constatar si hi ha o no entitat regional històrica, en comptes de recórrer a veure si és l'única província aïllada o altres causes que ara analitzarem.

### b) El requisit de l'interès nacional

Segons el nostre parer, en canvi, el Tribunal Constitucional ha seguit una línia coherent amb el seu plantejament, i amb això s'enllaça amb el tema inicial de l'àmbit que engloba l'interès nacional. Perquè, si invertim el propi raonament de J. Leguina,

2. En concret en el present cas afirma el Tribunal:

«La provincia de Segovia, antes de la Ley 5/1983, no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma, directamente emanado del art. 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales...»

3. Leguina Villa, J., «El acceso forzoso a la autonomía política» (Anotacions a la Sentència de Segòvia, STC 100/1984, de 8 de novembre). REDC, núm. 14, 1985.

4. En contra, J. Arroyo Domínguez i A. Calonge Velázquez, els quals a propòsit de la importància que alguns autors concedeixen al terme «reconocer» de l'art. 2n. CE, diuen: «este planteamiento doctrinal no nos parece de recibo. En efecto, o bien estos autores parten de una concepción de los derechos (salvo que en este caso no se pretenda emplear el término en su estricto sentido técnico) incompatible con un entendimiento positivista del ordenamiento jurídico —del que también forma parte la Constitución— que no compartimos, o bien, cosa que no es cierta, tendrían que partir de una premisa cual sería la de que otro ordenamiento, el internacional, reconociera a estos sujetos la capacidad previa necesaria para ser parte en relaciones jurídicas con el Estado, lo que supondría entrar en contradicción con el principio de unidad del Estado, tan enfáticamente proclamado a lo largo de la Constitución». *Ob. cit.*, pàg. 273.

5. *Ibidem*, pàg. 199-200.

podem dir: o existeix interès nacional o no existeix. I si existeix, com a tal ha de vèncer les resistències que li oposin interessos nacionals, en aquest cas provincials. Sembla que aquest és el raonament que ha seguit el Tribunal Constitucional, i en aquesta ocasió l'ha seguit fins a les seves últimes conseqüències. Ara ho veurem.

Els recurrents afirmen que, segons l'art. 143.3 CE, fins passats cinc anys des que va fracassar el primer intent que Segòvia se sumés a la Comunitat de Castella i Lleó, ningú no podria exercir novament una altra iniciativa, ni tan sols les pròpies Corts Generals. És a dir, que el termini de l'art. 143.3 afecta també les Corts en opinió dels recurrents.

El Tribunal dóna quasi per suposades les dues correctes interpretacions del representant del Govern: la literal (el sentit de l'art. 143.3 afecta solament les províncies) i la sistemàtica (el núm. 3 s'insereix en l'art. 143, que té de protagonistes els ens territorials i no les Corts); en allò que precisament insisteix més en l'interès nacional (interpretació teleològica, com molt bé diu J. Leguina):

*«... porque sería un contrasentido supeditar "los motivos de interés nacional" que son la única razón de ser de las Cortes en el artículo 144 de la CE, al transcurso de un largo plazo cuyo término inicial depende de la esfera de decisión de los diversos entes a que se refiere el artículo 131.1 y 2 de la Constitución...»*

I el Tribunal Constitucional fa servir el criteri de l'interès nacional fins a tal punt que el paràgraf continua així:

*«... lo que equivaldría a dejar en las manos de los entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional atribuida en este caso por el inciso primero del 144 de la Constitución Española, a las Cortes Generales, que representan al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (art. 66.1 y 2 de la Constitución)»* (Fon. Jur. 1r.).

Per tant, el Tribunal no distingeix, com fa J. Leguina, entre conjunts de províncies limítrofes amb característiques històriques, culturals i econòmiques comunes o territoris insulars, casos clars tots dos de dret a l'autonomia, de les províncies amb entitat regional històrica la determinació de les quals pot donar lloc a casos problemàtics (Segòvia i Lleó en són exemples). Amb la qual cosa sembla que es vol donar a entendre que si s'hagués tractat d'un altre cas en què estigués implicat un ens territorial clar i no polèmic (v. gr., Extremadura o Aragó), en nom de l'interès nacional hauria hagut de «suportar» també l'actuació de les Corts.

Fixeu-vos també en els termes contundents que fa servir l'Alt Tribunal: «defensa directa del propio interés nacional», defensa que s'atribueix per la Constitució a les Corts generals «que representan al pueblo española en quien reside la soberanía nacional». Sembla fora de dubte la prioritat que el màxim intèrpret de la Constitució atorga a l'interès nacional.

Però la Sentència encara dóna més motius per fer veure aquesta prioritat en una línia coherent amb el raonament anterior. Així quan afirma:

*«... incluso en el supuesto de que las Cortes Generales hubieran entendido que Segovia no es una provincia con "entidad regional histórica", habrían podido "autorizar" su constitución en comunidad uniprovincial por motivos de interés nacional con base en el art. 144.a) de la Constitución»* (Fon. Jur. 2n.).

La qual cosa sembla que mostra de manera febaent aquesta divisió de la iniciativa en dues parts o fases, de les quals la concloent correspon a les Corts generals: si hi ha províncies que no constitueixen entitats regionals, però les Corts (i només elles) estimen que no contradiu l'interès nacional la seva pretensió d'uniprovincialitat, l'admeten. Ara bé és evident que la seva admissió es fa en virtut de l'article 144.a) i no del 143.1 i 2 CE.

Per tant, a l'hora de comprendre el terme *substitució* de l'art. 144.c) CE, el Tribunal Constitucional també és radical, però com a conseqüència de la ponderació que prèviament ha fet de l'expressió *interès nacional* i no a l'inrevés, com pretenen els recurrents. De totes les possibles interpretacions de la substitució,<sup>6</sup> l'Alt Tribunal opta per la més àmplia, que ho comprèn absolutament tot: des de *posar en el lloc de un* ens que no ha exercit la iniciativa, passant per l'impuls d'una iniciativa insuficient perquè no s'hagin aconseguit els límits requerits, i fins i tot arribar a contrariar una determinada voluntat autonòmica en nom de l'interès nacional, com és el cas present.<sup>7</sup>

Fins ara s'ha argumentat com el Tribunal Constitucional en aquesta Sentència ha entès que l'interès nacional és un valor superior en l'escala axiològic-jurídica de l'àmbit de la iniciativa autonòmica. I que aquest interès, combinat amb la lletra c) de l'art. 144 CE, pot donar lloc, i ho fa en el cas que és objecte d'aquesta anàlisi, a conseqüències tan importants com l'anul·lació de la voluntat autonòmica d'un determinat col·lectiu o, en altres paraules, a l'anul·lació del principi de voluntarietat autonòmica. Respecte al raonament de J. Leguina això implica, com ja apuntàvem abans, que per al Tribunal Constitucional és indiferent i posterior l'entitat regional de la província, atès que el preferent i anterior són els motius d'interès nacional quan n'hi ha. Evidentment, l'activitat de les Corts, segons aquests arguments, no és deguda ni tan sols quan la província té entitat regional històrica. L'únic límit que el Tribunal admet a l'anterior argumentació és que aquesta només té sentit en l'àmbit de l'art. 143.2 CE i exclusivament per motius d'interès nacional. No és possible, doncs, «respecte als territoris citats en les disposicions transitòries 2.ª, 4.ª i 5.ª» (Fon. Jur. tercer).

### c) La concreció de l'interès nacional

Però l'interès nacional *in abstracto* és massa difús i s'ha de concretar en raons puntuals, perquè, si ja de per si suposa una enorme addenda en les facultats de les institucions que estan legitimades per esgrimir-lo (en gran part en aquesta legitimació es troba la correcció del seu ús), la seva no concreció faria d'aquest valor una espècie de «patent de cors» per immiscir-se en tots els mecanismes jurídic-constitucionals.

I concretar l'interès nacional és el que fa el Tribunal quan explica què és l'art. 144.c) CE:

«La facultad del 144.c) de la CE es así... "una norma de cierre del sistema"... esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico.»

6. En el treball citat del professor Leguina Villa (pág. 190) s'hi aplega un elenc de les interpretacions més importants.

7. Fonament Jurídic Tercer.

I, a continuació, l'equació entre això, la institució parlamentària i l'interès nacional:

*«La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de la iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional»* (Fon. Jur. 3r.).

Finalment, un cop acabat el Fonament Jurídic final, assenjala el perquè del joc de l'interès nacional i de l'aplicació del 144.c) al cas de la província de Segòvia, que són les que expressa el Preàmbul de la Llei orgànica recorreguda:

*«...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 art. 22 de la de 1931). Ante esta situación las Cortes invocan "razones de interés nacional" para prolongarla más y para resolverla en un determinado sentido, que es el de la incorporación de Segovia a Castilla-León...».*

El Tribunal Constitucional estima que és vàlid (i el fa seu) el raonament de les Corts que s'expressa en la Llei. No es limita a constatar que s'hi ha invocat l'interès nacional i només amb complir aquesta formalitat que exigeix el 144.c) n'hi ha prou. Les Corts podien haver al·legat (un exemple absurd) meres raons estètiques per a la configuració del mapa autonòmic espanyol i basar-hi l'interès nacional. Segurament el Tribunal no hauria admès que es donava la condició de l'art. 144 i probablement hauria donat la raó als recurrents. Sorgeix aquí el problema del control del Tribunal Constitucional sobre les Corts Generals que, com ell mateix recorda, representen el poble espanyol, en qui resideix la sobirania nacional. Aquest supòsit es pot entendre com un clar exemple d'intromissió del Tribunal en un àmbit propi del parlament. Però aquest assumpte transcendeix de les pretensions d'aquest simple comentari.

De forma derivada, el Tribunal s'ocupa del recurs contenciós administratiu contra l'últim acord de l'Ajuntament de Cuéllar que revocava l'anterior que propugnava la uniprovincialitat. Els recurrents al·leguen la conflictivitat d'aquest acord per saber si la iniciativa de la uniprovincialitat ha prosperat o no. Pel que es desprèn dels antecedents de la Sentència, els mateixos recurrents cauen en una paradoxa, ja que, d'una banda, afirmen que, per haver fracassat la iniciativa del Consell General de Castella i Lleó respecte a Segòvia, no seria possible un nou intent d'iniciativa fins que no hauran transcorregut els cinc anys que l'art. 143 assenjala. Malgrat això, al cap de poc temps va tenir lloc una altra iniciativa (la que propugna Segòvia com a autonomia uniprovincial) que també al·leguen els recurrents, mentre resten pendents només del recurs sobre l'Ajuntament de Cuéllar. En principi, aquesta segona iniciativa no hauria d'haver estat vàlida, com estima l'advocat de l'Estat. No obstant, això s'ha de posar en contacte amb dos temes:

— Si la iniciativa del Consell General es pot considerar com a iniciativa de la Diputació i dels municipis de Segòvia. I cal considerar que sí, perquè la DT de la Constitució així ho propicia.

— Si la prohibició de l'art. 143.3 ha d'entendre's només respecte a altres iniciatives iguals, amb idèntica finalitat, o també respecte a d'altres iniciatives diferents (és a dir, que proposin una altra comunitat autònoma diferent).

En aquest punt, les opinions estan dividides. Destaca, potser, la del professor Entrena Cuesta,<sup>8</sup> que es mostra partidari de la primera interpretació. Si es té en compte l'anàlisi que s'ha fet anteriorment, amb motiu del cas de Lleó, aquesta seria la interpretació correcta. Efectivament, es dividia el procediment dels art. 143 i 146 CE en tres etapes, la primera de les quals corresponia a la iniciativa. I, segons els raonaments del Tribunal Constitucional, es conclouia que, mentre no acabessin les respectives fases, els subjectes i l'objecte de cada una d'elles eren els mateixos i, per tant, aquells podrien variar a voluntat el discurs de la respectiva fase (la iniciativa, l'elaboració del projecte d'Estatut o la tramitació d'aquest com a Llei orgànica). Únicament que, a la primera etapa, la Constitució li imposa un límit en el núm. 3 de l'art. 143, el dels cinc anys, des d'una iniciativa fracassada a la següent. A partir d'aquí, si volem ser coherents, aquest límit haurà d'interpretar-se de la forma més restrictivament possible (només per als casos en què es torni a intentar la iniciativa amb el mateix objectiu que la fracassada), perquè serà l'única forma que les parts —Diputacions i municipis— en fase que els correspon —la iniciativa, en aquest cas— conservin la màxima autonomia dintre del límit constitucional del 143.4.

Doncs bé, prescindint d'aquest incís, el tema del conflicte el resol ja el Tribunal Constitucional amb la interpretació de l'art. 144.c) que prèviament ha realitzat (Fon. Jur. 3r.). Com el mateix Tribunal afirma, si no s'hagués adoptat aquesta interpretació (contudent, podríem afegir) sobre l'art. 144.c), el recurs hauria constituït una de les qüestions perjudicials o incidentals a les quals es refereix l'art. 3r. de la LOTC, que hauria calgut resoldre prèviament. Interpretant l'esmentat precepte com ho ha fet, no solament ja no li cal resoldre res amb caràcter previ, sinó que, a més, és indiferent que prosperi o no el recurs contenciós administratiu.<sup>9</sup> Així ho analitza, amb les dues possibles alternatives (d'estimació o no del recurs) en el Fon. Jur. 4r.<sup>10</sup>

#### d) Conclusió

Com en el cas lleonès, la importància d'aquest veredicte no s'esgota en la resolució immediata del cas, tot i ser això fonamental, atès que va permetre encaixar l'última peça del puzzle autonòmic espanyol i per tant, conformar el mapa de les autonomies d'una manera que no sembla que hagi de variar massa en un futur ni proper ni mitjà. Les hipòtesis mai no es poden descartar. En aquest sentit, és possible aplicar les conclusions del cas de Lleó al present cas de Segòvia i recordar que el fet que les Corts

8. En el col·lectiu *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid, 1985. Dirigits per F. Garrido Falla. Pàg. 2.195.

9. L'Audiència Territorial de Madrid va acabar declarant nul per no ajustar-se a la Llei de Procediment Administratiu (art. 147.1.c), l'acord revocatori de l'Ajuntament de Cuéllar. En la sentència, de 15 d'abril de 1985, l'Audiència declara el «*absoluto respeto a los efectos y contenido*» de la sentència del Tribunal Constitucional que aquí s'analitza i que fa que la de la pròpia Audiència Territorial resti sense efectes.

10. Potser podria semblar que el Tribunal Constitucional ha optat per una posició còmoda, que evita innombrables problemes tècnic-jurídics i polítics, en fer seva la tesi de les Corts Generals, que van obrar per interès nacional. Deixant de banda la comoditat de la solució, aquesta sembla també la més correcta.

Generals hagin incorporat *velis nolis* aquesta última província a la comunitat autònoma de Castella-Lleó, no implica que no pugui exercir noves iniciatives prosperin o no en les altres dues fases de la reforma de l'Estatut: aprovació per les Corts de la comunitat i aprovació per les Corts Generals.

Sánchez Blanco creu que la possibilitat que prosperi una iniciativa en el cas següent és més improbable que en el lleonès, llevat de «un cambio de coyuntura socioeconómico, que debería ser tan espectacular que obligaría a aplicar la vieja cláusula rebus sic stantibus...»<sup>11</sup>. Això és improbable, efectivament. Però convindria recordar que amb la conjuntura socio-econòmica d'aleshores, molt semblant a l'actual, es va produir un intent uniprovincial amb èxit en principi, que va haver de ser frenat per les Corts Generals utilitzant un mecanisme extraordinari, com és el de l'art. 144.c) CE. Sembla, per tant, que més que les dades socio-econòmiques, pesen les socio-polítiques, i dintre d'aquestes, més les polítiques pròpiament dites que les sociològiques, perquè ja es qualificava a l'inici de la primera part d'aquest treball l'autonomia castellano-leonesa com de quadres o èlites, i no de masses, és a dir, que el que hi succeeix depèn quasi exclusivament de les valoracions de les seves èlites polítiques, sense que aquestes tinguin com a substrat una consciència popular que pesi tant com la consciència popular en altres comunitats autònomes. Si prescindim per un instant de les anàlisis tècnico-jurídiques que han constituït l'objecte d'aquestes línies, d'aquesta última conclusió pot provenir la seva validesa.

## II. El cas del Comtat de Treviño: La Sentència del Tribunal Constitucional 99/1986, d'11 de juliol

### a) Introducció

Si la primera de les sentències analitzades (el cas de Lleó) té com a principal punt d'interès, segons el nostre parer, l'establiment d'una divisió en tres etapes clarament diferenciades del procés de constitució d'una comunitat autònoma, i la segona (el cas de Segòvia) gira fonamentalment al voltant de la dada de l'interès nacional com a criteri utilitzat per les Corts Generals en casos excepcionals, aquest últim veredict, que tanca el tríptic de les sentències del Tribunal Constitucional sobre l'àmbit territorial castellano-leonès, aporta, en la nostra opinió, dues precisions més al voltant de l'estructura territorial de l'Estat: el principi únic que regeix les relacions interestatutàries i la divisió en diverses etapes del procés d'integració d'un enclavament territorial en una comunitat autònoma diferent de la que inicialment forma part.

### b) Antecedents

El recurs que origina la present sentència té per motiu una situació de fet amb rellevància jurídica: quan es va promulgar l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó,

11. 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 la provincia de León (STC núm. 89/1984, de 28 de septiembre) y Segovia (STC núm. 100/1984, de 8 de noviembre)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, pàg. 517-547, en concret pàg. 544.



Llei Orgànica de 25 de febrer de 1983, els ajuntaments de La Puebla de Arganzón i del Comtat de Treviño estaven sotmesos a un procediment de separació de la província de Burgos (i, per això, de la que després seria comunitat autònoma de Castella i Lleó) i d'integració en la província d'Àlaba) i, per tant, en la comunitat autònoma del País Basc), procediment iniciat el 1980. El procediment seguia els passos marcats per l'art. 8è. de l'Estatut d'Autonomia del País Basc —en aquells moments l'únic publicat juntament amb el de Catalunya— i d'un informe de la Vice-conselleria d'Administració Local del Govern basc i, quan es va publicar l'Estatut castellano-lleonés, es trobava pendent de la realització del necessari referèndum entre els habitants de l'enclavament.

La Disposició Transitòria 7a. de l'Estatut castellano-lleonés (d'ara endavant DT 7a.) suposa un procediment parcialment diferent del seguit fins aquell moment.<sup>12</sup> Aquesta contradicció és interpretada pel Govern i el Parlament bascos com inconstitucional, perquè entenen que aquella Disposició Transitòria reforma l'Estatut basc en el seu art. 8è. sense tenir en compte la principal de les exigències que imposa l'art. 152.2 de la Constitució: l'observança del procediment de reforma de l'Estatut basc que està establert en el propi Estatut. En aquest mateix sentit, el representant del Govern basc arribà a afirmar que les Corts Generals van cometre o podien estar a punt de cometre una arbitrietat (expressament prohibida en l'art. 9.3. CE) en aprovar una regulació estatutària posterior diferent a una altra d'anterior.

### c) *Plantejament: el principi que presideix les relacions interestatutàries*

Les qüestions que subjeuen en aquest plantejament són, en realitat, quin principi regeix les relacions interestatutàries, per què i quines conseqüències té. A continuació s'intentarà procedir a una anàlisi d'aquests temes.

Sembla clar —si més no en principi— que tots els Estatuts són normes de la mateixa classe i del mateix rang (malgrat les diferències entre els aprovats per la via de l'art. 151 i els aprovats per la via del 143 CE), i per tant, si partim d'aquesta premissa, sembla també evident que no pot regir entre ells el principi de jerarquia. Però és que, a més, els Estatuts tenen una característica peculiar, inherent a la seva naturalesa: la de ser normes que —almenys en principi— tenen un àmbit espacial limitat i absolutament determinat, que coincideix necessàriament amb el territori de la comunitat autònoma de la qual constitueixen la norma institucional bàsica. La impossibilitat d'aplicar el principi de jerarquia unit a aquesta característica de l'espacialitat limitada, fan deduir, per exclusió, que el principi de competència és l'únic que opera en les relacions interestatutàries.

D'altra banda, mentre que entre la majoria de les altres lleis orgàniques opera la regla *lex posterior derogat lex anterior*, atès que, al nostre entendre— la reserva de llei (orgànica o no) és de tipus i no una reserva nominal, és a dir, el que es reserva és el rang i els caràcters formals de la norma i no una llei concreta i específica per a la

12. Les diferències consisteixen en la majoria de 2/3 del nombre de fet i, en qualsevol cas, majoria absoluta dels membres dels Ajuntaments que s'exigeixen per aprovar els acords en què se sol·licita la segregació, davant de la majoria simple que s'entén que requereix l'art. 8è. de l'Estatut basc, per una banda; per l'altra, i més important, en l'informe favorable tant de la província a la qual pertany l'enclavament com de la Comunitat castellano-lleonesa, davant la mera audiència de la província o comunitat que requereix l'esmentat art. 8è de l'Estatut basc.

matèria reservada,<sup>13</sup> entre els Estatuts d'Autonomia el principi de competència en sentit estricte que presideix les seves relacions impedeix l'aplicació de la mateixa regla.

Per tant, no és possible mantenir, com mantenen els recurrents i el magistrat discrepant en aquesta sentència, que la DT 7a.3 de l'Estatut castellano-leonès reforma l'Estatut basc en el seu art. 8è sense l'observança d'allò que l'art. 152.2 CE prescriu per a les reformes estatutàries. Ni l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó, ni la seva DT 7a., no reformen l'Estatut d'Autonomia basc ni el seu art. 8è perquè, atès el principi únic de competència que regeix entre els Estatuts és materialment impossible que sigui així.

Aquest principi de competència té la seva més clara positivació constitucional en l'art. 147.2, que reserva a cada Estatut d'Autonomia les matèries que han d'integrar el seu contingut, entre les quals hi ha la delimitació del territori de la comunitat autònoma de què es tracti (lletra b). Aquesta reserva implica, com subratlla amb molt d'encert el Tribunal Constitucional en el Fonament Jurídic 6è. —el Fonament Jurídic crucial en aquesta sentència segons el nostre parer—, a més d'un aspecte positiu (la regulació pel propi Estatut de les matèries que li estan reservades), un aspecte negatiu, a saber:

«...el aseguramiento de que los contenidos normativos que afectan a una cierta Comunidad Autónoma no quedan fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que... ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos.» (El subratllat és nostre.)

Seria convenient fer aquí un breu incís per puntualitzar que «la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución», qüestió clara, no ha de confondre's amb el fet que per determinar la inconstitucionalitat d'una norma estatutària «el único parámetro... es la propia Constitución», com diu el Tribunal (Fon. Jur. 3r. *in fine* i 4r. *in principii*). Aquesta afirmació és criticada pel magistrat discrepant, el professor Leguina Villa, el qual assenyala com, efectivament, el propi Tribunal se'n desdiu de manera immediata quan basa la solució del recurs a «determinar si, como pretenden los recurrentes, coexisten preceptos distintos sobre el mismo objeto», és a dir, procedeix a la comparació entre dos preceptes estatutaris. I és que, si bé resulta clar que inconstitucionalitat no vol dir disconformitat amb la Constitució, no sempre ha de produir-se de forma directa, sinó que també és possible de forma indirecta, és a dir, per comparació amb una altra norma, perquè, a través d'aquesta, tingui lloc el judici d'inconstitucionalitat quan s'acaba comparant la norma inicial amb la Constitució. El propi Tribunal, en la seva sentència de 12 de novembre de 1981, ha declarat que una norma contrària a un

13. Així, per exemple, una Llei orgànica, l'objecte específic de la qual no sigui la regulació del Defensor del Poble, o del Conseller General del Poder Judicial, o del Tribunal Constitucional, o de la iniciativa legislativa popular, etc., podrà, això no obstant, incidir en qualsevol d'aquestes regulacions sempre que sigui posterior en el temps.

En dir això, no perdem de vista la STC 76/1984, de 29 de juny, que ha declarat inconstitucional la Llei orgànica d'incompatibilitats de Diputats i Senadors, per entendre que duu a terme una regulació solament parcial de la Llei Electoral prevista en la Constitució. No entrarem aquí en la seva anàlisi, que reservem per a una altra ocasió, però sí que direm que de la mateixa sentència es poden inferir matisacions notables a la tesi que la sentència recull.

Estatut per ser antiestatutària és inconstitucional. És a dir, es fa necessària prèviament la comparació entre la norma en qüestió i un Estatut. D'igual manera succeeix entre els Estatuts, i la mateixa consideració i fonamentació del recurs que aquí analitzem té per base el parangó entre dos preceptes estatutaris.

Però, prescindint d'aquest incís, i d'acord amb els termes de la sentència que acabem d'exposar, un Estatut posterior no pot incidir en un altre d'anterior. En aquest cas, la regulació de la DT 7a. de l'Estatut castellano-lleonès, diferent respecte de l'anterior art. 8è. de l'Estatut basc, no incideix en l'àmbit reservat a aquest, que més endavant veurem fins on arriba. És veritat, això no obstant, que les Corts Generals, aprovant una regulació diferent d'un procediment que té com a objectiu un mateix resultat que un altre d'anterior, han contribuït a la confusió jurídica i, en definitiva, es pot concloure que la seva actuació concreta en aquest cas ha resultat poc previsor i escassament brillant. Però no és possible mantenir, com ho fa el representant del Govern basc, que hagin comès una arbitrarietat de les expressament prohibides per l'art. 9.3 CE, perquè el propi principi de competència resol aquest ús poc afortunat de la potestat normativa que, per si sol, no és susceptible de ser declarat inconstitucional, com tampoc no ho és una mala llei o una norma políticament inoportuna.

Ara bé, si és veritat que un Estatut posterior no pot incidir en un d'anterior, no és menys cert que un d'anterior no pot afectar-ne un altre de posterior, com pretenen els recurrents, basant-se, segons sembla, en una reivindicació del *prior in tempore posterior iure*. Com assenyalava l'advocat de l'Estat en les seves al·legacions, «*que el Estatuto de Autonomía vasco sea cronológicamente anterior... no elimina ni restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de origen...*». El propi Tribunal Constitucional exposa molt correctament la raó que això sigui així en les línies que són continuació de les que hem transcrit abans:

«*La predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros en virtud meramente de la contingencia de su momento de aprobación... redundaría en la constricción de la autonomía de una de las Comunidades, que vería limitado el ámbito de aplicación de sus actos y disposiciones y el modo de decisión de sus órganos, no ya por una fuente heterónoma —también el propio Estatuto lo es— sino por una fuente cuyos contenidos normativos fueron adoptados sin su aportación y respecto de los cuales tampoco tendría la ocasión de expresar su voluntad en una hipotética modificación futura.*»<sup>14</sup>

Fins aquí s'ha exposat, en resum, que la DT 7a. 3 de l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó no modifica, en absolut, l'art. 8è. de l'Estatut d'Autonomia basc —i, per tant, no és inconstitucional— perquè la relació que entre els Estatuts té lloc és una relació de competència, relació que es positivitza en l'art. 147.2 CE en general i en el 147.2.b) per a aquest cas particular.

14. També respecte a aquesta citació textual caldria fer una breu digressió, perquè el Tribunal Constitucional hi conceptua clarament els Estatuts com a normes heterònomes, qualificatiu que, unit al comentari que l'aprovació dels Estatuts mitjançant Llei orgànica implica «*la incorporación definitiva y decisiva de la voluntad del legislador estatal a las mismas*» (Fon. Jur. 1r.), aclareix l'equivocitat d'altres termes del Fonament 6è. que sembla que incloquin els Estatuts en el «*ámbito de normación*» de les comunitats autònomes, expressió que el vot particular s'afanya a criticar.

d) *Anàlisi del cas concret*

## 1. L'objecte de les regulacions estatutàries

Però el Tribunal aprofundeix més en la qüestió plantejada i precisa específicament com actua aquesta relació de competència que es dóna entre els Estatuts en la qüestió (present) de la incorporació d'un enclavament territorial a una comunitat diferent d'aquella a la qual pertany inicialment. Per a la seva anàlisi sembla oportú recordar aquí prèviament una puntualització que fa el mateix Tribunal sobre un dels arguments dels recurrents (Antecedent 4. b) que, de manera sorprenent, acollirà també el vot particular quan afirma que les disposicions estatutàries parcialment contradictòries «*contemplan un mismo y único objeto: la incorporación del enclave de Treviño a la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en consecuencia, el procedimiento que ha de seguirse para que aquella incorporación pueda producirse válidamente*».

Es confon, ens sembla, l'objecte de les normes amb el resultat. L'objecte no és la incorporació del Comtat de Treviño a la comunitat basca: en cap cas no apareix esmentat, ni en la Disposició Transitòria de l'Estatut castellano-leonès ni en l'art. 8è. de l'Estatut basc. Encara que els recurrents, per desconeixement, afirmen que l'únic cas possible al qual es pot aplicar aquest precepte en l'àmbit territorial castellano-leonès és el del Comtat de Treviño, les al·legacions de la Junta de Castella i Lleó corregeixen aquesta concepció assenyalant altres enclavaments en la mateixa situació, fet que dota aquesta DT 7a. d'una vocació de generalitat per a tots els casos similars. Igualment, l'art 8è. de l'Estatut basc serveix també, com els propis recurrents posen en relleu, per a un altre enclavament que no pertany a la comunitat castellano-leonesa (el de Trucíos, dependent de la comunitat càntabra). Per tant, la DT 7a. de l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó i l'art. 8è. de l'Estatut del País Basc no tenen com a objecte propi la separació i incorporació del Comtat de Treviño, sinó, més en general, de qualsevol enclavament d'una o altra comunitat, entre els que destaca, és cert, per la seva amplitud territorial i les seves peculiaritats sòcio-geogràfiques, el Comtat de Treviño.

El veritable objecte d'aquests dos conceptes és el procediment perquè es produeixi la incorporació d'aquest o un altre enclavament (d'aquí ve la transcendència pràctica dels raonaments del Tribunal Constitucional, que poden servir per a altres supòsits futurs substancialment iguals) i, d'acord amb això, la «*identidad de objeto no se da en el caso que nos ocupa*», diu el Ple del Tribunal Constitucional (Fon. Jur. 7è.).

## 2. Agregació, segregació de territoris i competència de les comunitats

Dit això, la veritable qüestió consisteix a determinar la incidència del principi de competència en aquests preceptes parcialment contradictoris (entesa aquesta contradicció en el sentit apuntat al principi) o, en altres termes, a determinar fins on arriba la competència de cada comunitat en aquest procés.

És obvi que, prescindint ara de regulacions jurídiques, en la incorporació d'un enclavament a una comunitat diferent a la d'origen es produeix un doble fenomen: segregació d'una comunitat a la que en principi pertany i agregació a la nova Comunitat. Davant aquest doble fenomen i amb preceptes parcialment contradictoris seria possible preguntar-se: ¿regulen, aquests preceptes, dos processos diferents, un de segregació i un altre d'agregació, totalment independents entre si? Si així fos, podria

arribar-se a conclusions totalment absurdes, i per això descartables. Així, per exemple, en una hipòtesi més aviat de ficció, si un cop acabat el procés de segregació, no prosperés, per qualsevol raó, el d'agregació, es tindria un enclavament que no pertanyeria ni a una ni a l'altra comunitat, que no podria tenir autonomia, a més de per l'absurd de la situació, perquè no és ni província ni territori insular, com ho exigeix l'art. 143 CE, i que, per tant, passaria a tenir un règim comú, estat clarament inviable.

No es pot considerar, doncs, que tots dos preceptes regulen dos procediments totalment diferents, independents entre si. I aquesta afirmació no és, com pot semblar aparentment, contrària al principi de competències que fins aquí s'ha estat constatant com l'únic que opera entre Estatuts, com es veurà ara.

Si no regulen procediments totalment diferents (o més ben dit, sense connexió) ¿es pot entendre, amb els recurrents, que el procediment és únic i que «*el Estatuto de Autonomía del País Vasco contiene el mecanismo completo... sin que pueda desdoblarse... en dos fases distintas, una de segregación y otra de agregación...*?» (Antecedent 7.a).

Per començar, fins i tot des del punt de vista merament gramatical, una anàlisi dels preceptes que els recurrents tenen per contradictoris palesa que en cap dels apartats de l'art. 8è. de l'Estatut basc no apareix el terme *segregación* o derivats. Així, per exemple, en la lletra a) *in fine*, parla de *territoris o municipios que cal agregar* i no, com podria perfectament haver emprat sense variar el sentit, *territoris o municipios que se segreguen*.

Per la seva part, la DT 7a. de l'Estatut de Castella i Lleó només utilitza el terme *agregació* en el seu darrer incís, precisament per referir-se a l'actuació de la comunitat autònoma *de destinació*. Naturalment, la versatilitat del llenguatge permet que el sentit de la regulació d'un precepte sigui el de l'agregació o el de la segregació sense esmentar una sola vegada aquests termes. Tot i això, el criteri de la literalitat no deixa de ser força significatiu.

Però, anàlisi literals a part, és aquí on veritablement té sentit conjugar el principi de competència plasmat en la reserva estatutària que s'especifica en l'art. 147.2. b) CE i que, com s'ha vist més amunt, el Tribunal Constitucional desenvolupa i explica, encertadament en la nostra opinió, en el Fonament Jurídic 6è. d'aquesta sentència: el precepte constitucional reserva a l'Estatut la delimitació del territori de la comunitat, i aquesta reserva impedeix que un altre Estatut incideixi de cap forma en la delimitació territorial, i per això, esdevé absolutament indiferent el moment temporal en què hagin estat aprovats els Estatuts. De manera que no hi pot haver, en contra del que afirma el vot particular, «*completa identidad del objeto regulador por las dos normas estatutariamente en conflicto*». ¿Què és, doncs, el que regulen cada un dels dos preceptes estatutaris suposadament contradictoris? O el que és el mateix, ¿quina competència correspon a cada comunitat autònoma — la *d'origen* i la *de destinació* — en aquest procediment?

Si, com s'ha vist, no pot entendre's que hi hagi dos procediments, ni tampoc que hi hagi un procés únic, lineal i compacte, la solució ha de passar, necessàriament, per concebre aquest procediment efectivament com a únic, segons diuen els recurrents, però també com a *complex*, segons diu el Tribunal Constitucional; procediment en el qual és possible distingir nítidament diverses etapes, fonamentalment agregació i segregació (Fon. Jur. 6è., 7è. i 10è., principalment) a l'efecte d'atribuir la regulació de cada un d'aquests moments a la comunitat autònoma a la qual inicialment pertany

l'enclavament i a la comunitat a la qual l'enclavament vol adherir-se. És precisament la regulació d'aquests dos moments la que duen a terme els ja citats art. 8è. de l'Estatut basc i DT 7a. 3 del castellano-lleonès. Com diu el Tribunal,

*«uno y otro precepto se proyectan sobre ámbitos diversos —la adopción para cada Comunidad Autónoma de una decisión relativa a su ámbito territorial— aún cuando ambas regulaciones... habrán de concluir integrándose en un único resultado»* (Fon. Jur. 7è).

Nosaltres diríem, en la terminologia que hem estat utilitzant al llarg d'aquest treball, que cada etapa té un objecte diferent, està protagonitzada per diferents subjectes i es realitza amb diferents instruments.

Així, en el cas de la comunitat autònoma de Castella i Lleó, la primera fase té com a objecte la separació jurídica de l'enclavament que es pretén segregat, i com a subjectes els següents ens: Ajuntaments (que han d'acordar la sol·licitud de separació) i els habitants de l'enclavament (que s'han de manifestar majoritàriament favorables a aquesta opció en el referèndum corresponent); la província a la qual pertany l'enclavament (amb un informe favorable); i la pròpia comunitat (amb un informe també favorable i, si s'escau, amb els diversos mitjans de consulta). La segona fase té per objectiu l'agregació de l'enclavament a la comunitat autònoma *de destinació* i el seu subjecte és el Parlament d'aquesta mateixa comunitat, que ha d'aprovar la seva integració. El tercer i últim moment, té per objectiu l'aprovació de totes dues fases, i com a subjecte les Corts Generals (que han d'emanar una Llei orgànica).

Ara bé, caldria matisar com operen aquestes etapes, sobretot les d'agregació i segregació. En aquest sentit, no s'ha de perdre de vista que el procediment és únic i que es tracta de fases d'aquest procediment. Per això s'ha d'entendre que són absolutament complementàries i que no hi ha solució de continuïtat entre la concessió de la segregació i el resultat de l'agregació. De manera que durant el lapse temporal de l'agregació s'ha d'entendre, en la nostra opinió, sempre, que roman en funcions sobre l'enclavament la comunitat *d'origen* i, així mateix, que la segregació no produeix veritables efectes fins que la incorporació és definitivament aprovada per la comunitat *de destinació*. Si per qualsevol motiu, l'aprovació de la incorporació no es produeix, cal sobreentendre que la sol·licitud d'agregació no té efectes, ja que només té sentit si acaba en segregació. Aquesta és una concepció coherent amb la competència que en aquest cas correspon a cada una de les comunitats, és a dir, amb el principi de competència que regula les relacions interestatutàries.

El fil argumental que hem seguit fins ara ens duu a concloure, forçosament, que l'art. 8è. de l'Estatut basc no pot regular tot el procediment de segregació-agregació, com pretenen els recurrents i el magistrat discrepant, atès que s'estaria immiscint en un àmbit competencial que no li correspon, com és el de la pèrdua d'un enclavament territorial per part d'una altra comunitat autònoma. Sinó que podem inferir que l'art. 8è. de l'Estatut basc opera a partir del moment en què deixa de fer-ho la DT 7a. 3 de l'Estatut castellano-lleonès que, amb exquisida correcció tècnico-jurídica, i fins i tot política, ha disposat en el seu incís final que *«en todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación»*.

Podríem preguntar-nos aleshores què succeeix amb la resta del procediment que preveu la norma institucional bàsica basca excedint-se en la reserva estatutària que la Constitució estableix en l'art. 147.2.b). L'advocat de l'Estat apunta una interessant

tesi segons la qual «no todas las normas contenidas en los Estatutos tienen idéntica naturaleza». Només les que regulen l'àmbit que realment correspon a la comunitat autònoma de què es tracta, tenen rang estatutari. En allò en què aquesta regulació s'excedeix, tenen rang merament orgànic i, respecte a ella entra en joc la regla *lex posterior derogat lex anterior*, aplicant allò que abans s'ha vist respecte a aquesta qüestió.

El Tribunal Constitucional analitza la necessitat de reformar o no els estatuts d'unes o altres comunitats autònomes a causa de les alteracions territorials: en els casos en què el territori de la comunitat és definit en relació al dels municipis que integren les seves províncies «no se reforma el Estatuto si la alteración territorial no modifica la configuración provincial», i aquest és el cas de la comunitat autònoma de Castella i Lleó. En canvi, en els casos en què l'àmbit territorial es defineix per l'espai natural (així, l'art. 2 de l'Estatut basc parla de «los actuales límites» de les províncies basques) qualsevol alteració territorial implica reforma de l'Estatut, llevat que es prevegi un mecanisme especial que no la comporti (cas de l'art. 8è. de l'Estatut basc). (Fon. Jur. 4t. i 5è.). Però el Tribunal no al·ludeix expressament a la solució de l'advocat de l'Estat, i dels seus fonaments tan sols es desprèn la inaplicació dels extrems de l'art. 8è. que excedeixin la reserva estatutària. L'explicació de l'advocat de l'Estat, no obstant, sembla plenament coherent tant amb el principi de competència que regeix les relacions entre els Estatuts d'Autonomia com en l'operativitat de la regla ja esmenada *lex posterior derogat lex anterior* entre les lleis orgàniques en general.

En altres termes, si així es vol expressar, els requisits que imposi la comunitat autònoma *d'origen* són els mínims que han de ser observats (no només en aquest cas, sinó en qualsevol altre d'aquestes característiques). A partir d'aquí, si la comunitat *de destino* vol imposar requisits més severs per permetre la incorporació (aprovació per majories molt qualificades, règim fiscal singular, etc.) o menys feixugues, és una qüestió de la pròpia comunitat. Com diu el Tribunal,

«...los Estatutos de Autonomía pueden disponer libremente del contenido en cuestión —se refiere al contenido del procedimiento de alteración territorial— sin otro límite que la aprobación, en su caso, de la alteración territorial mediante ley orgánica...» (Fon. Jur. 9è.).

### 3. Breu excursus sobre el principi d'igualtat en el present cas

Amb aquest raonament s'obvia també un altre dels arguments dels recurrents, que consideraven conculcat el principi d'igualtat de l'art. 14 CE perquè, segons ells, la DT 7a. 3 de l'Estatut castellano-lleonès suposa per als veïns de Treviño que volen integrar-se en la comunitat autònoma basca «requisitos y trámites inexistentes en otras leyes orgánicas». Ultra això, com el propi Tribunal recorda, la STC 76/1983 ja ha subratllat que «la igualdad consagrada en la Constitución no afecta a la determinación concreta de los contenidos autonómicos, pues sin esta diversidad no existiría verdadera pluralidad y capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

I també per aquesta mateixa raó es fa impossible sostenir que les Corts generals, en aprovar l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó mitjançant Llei orgànica amb un contingut en la seva DT 7a. 3 diferent al de l'art. 8è. de l'Estatut basc, hagin comès cap arbitrarietat. Cal insistir en allò que ja hem afirmat més amunt: sens dubte ha estat un procediment millorable des del punt de vista lògic-jurídic (tot i que, segurament, tampoc no seria sobrer a l'anàlisi de la conjuntura política en què va tenir lloc l'aprovació de l'Estatut basc), però això, per si sol, no constitueix objecte d'inconstitucionalitat.

#### 4. La concepció dels requisits com a vet

A un altre àmbit pertanyen les consideracions sobre si els requisits exigits per a la segregació (o, si s'escau, per a l'agregació) equivalen en la pràctica a un dret de vet per part de la comunitat *d'origen* (o, si s'escau, de la *de destinació*) per la seva rigidesa o per les moltes exigències que imposin. Aquesta és una argumentació a la qual el representant del Parlament basc concedeix una importància molt gran: «*mientras que el Estatuto de Autonomía del País Vasco —dice— favorece la integración de los enclaves en función de la voluntad de su población, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León concede a esta comunidad Autónoma un derecho de veto que desvirtúa y modifica los principios contenidos en el primer texto*» (Antecedent 7.a). O també: «*es de señalar que la dicción del precepto impugnado supone un margen tan exagerado de discrecionalidad que en la práctica se sitúa lisa y llanamente en la pura arbitrariedad*» (Antecedent 8 *in fine*).

Es tracta, és clar, d'un judici de valor. Curiosament, això no obstant, tothom porta a col·lació els seus arguments sobre el tema: així, el parlament basc parla del fet que la solució de l'art. 8è. de l'Estatut basc és *democràtica* i té com a base principal el protagonisme dels habitants de l'enclavament, en la mateixa línia que el Consell d'Estat en aquests casos (Antecedent 7.a). L'advocat de l'Estat afirma que no ha d'entendre's com un dret d'autodeterminació d'aquests municipis, i cita normativa interna i Dret comparat que requereix l'opinió dels ens afectats per la segregació (Antecedent 11.b). La Junta de Castella i Lleó al·ludeix igualment al Dret comparat i al fet que en la Constitució no hi ha cap precepte que subordini el consentiment de la comunitat al dels municipis que pretenen segregar-se (antecedent 12). El vot particular recull la tesi del representant del govern basc. I finalment, el propi Tribunal Constitucional es pronuncia també sobre aquest tema, considerant no arbitraris els requisits exigits per la DT 7a. 3 de l'Estatut castellano-lleonès (aprovació de la segregació per dos terços del nombre de fet i, si s'escau, majoria absoluta dels components dels ajuntaments i informe favorable tant de la província com de la comunitat *d'origen* a la vista de les majors vinculacions històriques, socials, culturals i econòmiques, amb la comunitat autònoma a la qual sol·licita la seva incorporació). A això podríem afegir que aquests requisits poden ser interpretats, no com un dret de vet, sinó com garanties d'un procés el resultat del qual afectarà de manera important la comunitat. Però, en qualsevol cas, per al qual és possible trobar recolzament tant a favor com en contra, com ho demostra clarament aquest cas.<sup>15</sup>

El fet jurídicament rellevant és que el procediment de la Disposició Transitòria castellano-lleonesa no només no impedeix la segregació sinó que, al contrari, podria perfectament argumentar-se que la facilita. En primer lloc pel simple fet de preveure el supòsit de segregació (es podia haver desestimat aquesta previsió o, encara més, podria haver-se disposat la impossibilitat de segregació, hipòtesi factible, des del punt de vista jurídic, d'acord amb l'art. 147.2.b) CE, deixant de banda, per un moment, la realitat sòcio-política i geogràfica dels enclavaments); en segon lloc, per regular amb aquest motiu un mecanisme específic més lleu que la reforma de l'Estatut, a la qual es podria haver remès (i que demanaria no solament un informe favorable de la comunitat, sinó l'aprovació a les Corts castellano-lleonesses de la segregació

15. Igual ocorre, i la present qüestió n'és una excel·lent mostra, quan es fan servir arguments històrics per justificar una posició (*vid.* en l'Antecedent 6è. l'argumentació del Parlament basc, i en l'Antecedent 12 la resposta de la Junta de Castella i Lleó).



per una majoria de dos terços). Certament, es podia haver efectuar una regulació que fes menys feixuga la segregació, però el fet en si d'haver-se previst el supòsit és una cosa prou positiva, i encara més quan, com en aquest cas, hauria suposat dificultats més grans intentar defugir el tema.

També en relació amb l'hipotètic ús com a vet de l'exigència que la DT 7a. de l'Estatut castellano-leonès imposa, sembla oportú puntualitzar una de les tesis de l'advocat de l'Estat a la qual el Tribunal Constitucional no es refereix en la sentència perquè no hi incideix. Segons l'advocat de l'Estat, en cas de conflicte entre les dues comunitats autònomes a causa de l'incorrecte ús com a vet de l'informe que ha d'emetre la comunitat autònoma a què inicialment pertany l'enclavament, la intervenció que les Corts Generals han de realitzar, d'acord amb l'art. 141.1 CE (aprovació de l'alteració dels límits territorials per Llei orgànica) seria arbitral. Les Corts Generals s'encarregarien de «*dilucidar definitivamente la adscripción provincial y autonómica*» del Comtat de Treviño, diu l'advocat de l'Estat, perquè «*resultaría incorrecto que la voluntad de una Comunidad se hiciera prevalecer sobre la otra*» (Antecedent 11.b).

D'acord amb el que hem mantingut fins ara, no seria possible aquest raonament, atès que, com inicialment subratllàvem, no és possible jurídicament que les matèries estatutàries entrin en col·lisió entre elles, a causa del principi de competència que les relaciona, però que, simultàniament, les separa. Recordem com opera el principi de competència en els dos preceptes que aquí es tenen per contradictoris: l'un regula la segregació i l'altre l'agregació, però la comunitat autònoma *d'origen* no es desprèn realment de l'enclavament fins que la comunitat *de destinació* no l'ha acollida definitivament.

El veritable conflicte no es produiria entre voluntats de comunitats autònomes, sinó entre la comunitat castellano-leonesa, que realitza un hipotètic ús incorrecte de l'informe com a vet, i la voluntat dels ajuntaments, manifestada en la sol·licitud de segregació, i amb el suport de la majoria dels habitants de l'enclavament. L'interès, cert, sens dubte, de l'altra comunitat, quedaria relegat en aquest sentit a un segon terme. El conflicte entre ajuntaments de l'enclavament i comunitat es reconduiria a extrems més jurídics, com serien la interpretació de «*las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas*» de l'enclavament amb l'altra comunitat, de les «*encuestas y otras formas de consulta*» realitzades, etc.

## 5. Dues qüestions últimes

### a) La restricció de drets individuals

Juntament amb l'argument principal —la inconstitucionalitat de la DT 7a. de l'Estatut castellano-leonès per reformar indegudament, d'acord amb l'art. 152.2 CE, l'art. 8è. de l'Estatut basc— els recurrents n'esgrimeixen uns altres, alguns dels quals ja han estat tractats, de caràcter clarament subsidiari. Així, al·ludeixen al fet que la Disposició Transitòria en qüestió suposa per als veïns de Treviño una restricció de drets individuals i una conculcació del que en aquest sentit disposa l'art. 9.3 CE, drets que en aquest cas consisteixen en la possibilitat que aquests veïns han de tenir per manifestar la seva voluntat de pertànyer a una o altra comunitat autònoma, possibilitat que resta anul·lada pel caràcter vinculant dels informes favorables de la província i comunitat *d'origen* (Antecedent 4.c).

Com assenyalà el Tribunal Constitucional, segons el mateix art. 8è. de l'Estatut

del País Basc, aquest dret, en cas de tenir algun subjecte determinat, serien els ajuntaments del Comtat com a tals ajuntaments (Fon. Jur. 11). Podríem afegir que també segons la DT 7a. seria així. I és que, efectivament, els subjectes d'aquest dret, consistent en l'inici del procediment de segregació i posterior agregació (i no en la manifestació del desig de pertànyer a una comunitat o a l'altra) són ens públics territorials, en aquest cas ajuntaments, no subjectes individuals (que, d'altra banda, sempre tenen la possibilitat d'expressar la seva voluntat, però segons l'art. 20 de la Constitució, no en virtut de l'art. 8è. de l'Estatut basc o de la Disposició Transitòria de l'Estatut castellano-lleonès). La intervenció dels veïns en aquest procés té lloc un cop els ajuntaments han iniciat el procés, com una fase més, fase intermèdia i no última, com sol ser habitual en els referenda, perquè després d'ella ja només restaria l'aprovació pel Parlament basc i de les Corts Generals. Però sense la prèvia iniciativa dels ajuntaments, la manifestació de voluntat dels habitants del Comtat estaria mancada de virtualitat jurídica (encara que la tingués política o social, qüestió que no concierneix a aquesta anàlisi).

*b) La pretesa retroactivitat dels requisits, un cop ha començat ja el procediment*

Com a últim raonament, els recurrents entenen que la Disposició Transitòria suposa l'aplicació retroactiva dels requisits en un procediment ja iniciat, fet que va en contra del principi de seguretat jurídica (també protegit per l'art. 9.3 CE). És una al·legació que només és possible de mantenir a partir de la concepció unitària del procediment d'integració d'un enclavament en una comunitat autònoma diferent de l'originària, que és la concepció del Govern i el Parlament bascos. Si, al contrari, com fins ara creiem haver demostrat, aquesta mena de processos (en general, no solament en aquesta situació concreta) es divideixen en diverses etapes, entre les quals destaquen una de segregació i una altra d'agregació, no és possible sostenir la irretroactivitat, perquè el que regularien l'art. 8è. de l'Estatut basc i la Disposició Transitòria del castellano-lleonès són dues fases diferents, i fins i tot, podria dir-se, dos moments processals perfectament diferenciats, agregació i segregació, i només quan una norma posterior incideixi en una mateixa d'aquestes fases es podrà parlar de retroactivitat.