

# LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE CASTILLA Y LEÓN (y II)\*

César Aguado Renedo  
Ayudante del Área de Derecho Constitucional  
de la Universidad Autónoma de Madrid

## I. El caso de Segovia. La Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre

### A) *Antecedentes*

El caso de Segovia es justamente el opuesto al de León, según se desprende de los hechos. Efectivamente, aunque de los antecedentes que en la Sentencia del Tribunal Constitucional se menciona no se deduce, Segovia, al contrario que León, sí que se unió al resto de las provincias castellano-leonesas (excepto Logroño y Santander) en el Consejo General de Castilla y León. Pero cuando éste inició el proceso autonómico, acogiéndose a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, entonces ya publicada, tanto la mayoría de los municipios segovianos primero como la Diputación provincial después, de acuerdo con el Preámbulo, el art. 2.º y la Disposición Transitoria del Real decreto-ley núm. 20/1978, de 13 de junio, se abstuvieron de tomar parte en dicho proceso. Corría el mes de abril de 1980.

Transcurrido un poco más de un año desde estas fechas —exactamente el 31 de julio de 1981— acordaron las principales fuerzas políticas de entonces, UCD y PSOE, las líneas por las que debía discurrir el proceso autonómico a partir de entonces. Entre ellas se encontraba la de que Segovia tendría que formar parte de la autonomía castellano-leonesa. Sin embargo, precisamente el mismo día en que se aprobaron los Pactos Autonómicos, la Diputación provincial segoviana concluyó que Segovia fuese autonomía uniprovincial. A esta decisión se sumaron la inmensa mayoría de los municipios en el plazo requerido en el art. 143.2 de la Constitución (seis meses). Entre ellos, el Ayuntamiento de Cuéllar, Ayuntamiento que meses más tarde revocaría este acuerdo y lo sustituiría por otro que propugnaba la integración en la Comunidad castellano-leonesa. Este último acuerdo es recurrido en vía contencioso-administrativa, y aún no se ha resuelto cuando se interpone el recurso de inconstitucionalidad.

Inmediatamente después de aprobado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León por las Cortes Generales, éstas toman la iniciativa y, en virtud de la Ley orgánica

---

\*Se presenta ahora la continuación de lo publicado en el número 11 de *Autonomías* y en esta misma Sección, esto es, la versión completa, y prácticamente intacta, de la segunda y tercera parte de la Comunicación presentada al Congreso de Ciencia Política y Derecho Constitucional de Albacete, abril, 1987, cuyo extracto ha aparecido ya en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3 y 4, que recogen las Actas de aquél de forma monográfica.

5/1983, de 1 de marzo (es decir, la inmediatamente posterior a la que aprueba el Estatuto de Autonomía castellano-leonés —Ley orgánica 4/1983—), integran a la provincia segoviana en esta Comunidad utilizando el art. 144 c) CE, esto es, sustituyendo la iniciativa de las Corporaciones locales por motivos de interés nacional. He aquí los problemas más interesantes que ello plantea, recogidos en la correspondiente Sentencia del Tribunal Constitucional.

Para comenzar, los recurrentes parten de que hay un principio rector de la autonomía: el de que el acceso a ella es totalmente voluntario. Y voluntario quiere decir, evidentemente, que su utilización parte de los sujetos que van a gozar de la autonomía en la forma en que ellos mismos decidan; es decir, *sensu contrario*, que no puede intervenir otro ente, órgano o autoridad, como, por ejemplo, el Estado. Ahora bien, ellos mismos admiten que en el art. 144 CE hay «un sistema de correctivos a este principio de voluntariedad», si bien se apresuran a explicitar que estos correctivos no les afectan, puesto que en su caso se dan caracteres que hacen inaplicable la letra c) del mencionado artículo.

Vamos ahora a adelantar la cuestión de fondo que implica el pronunciamiento de la sentencia, y se dejarán para más adelante el resto de los problemas según vayan surgiendo.

#### B) *El ámbito de aplicación de la letra c) del art. 144 CE.*

La cuestión de fondo se cifra en el ámbito de aplicación de la letra c) del art. 144 de la Constitución como precepto y argumento empleado para la introducción de la provincia segoviana en la Comunidad de Castilla y León. Como bien dicen los recurrentes, el análisis de este precepto se centra en dos términos: «interés nacional» y «sustituir». Ellos anteponen el análisis de este último al primero, pues le consideran premisa de aquél: las Cortes Generales sólo podrán utilizar el argumento del interés nacional si previamente la Constitución permite sustituir la voluntad de la mayoría de los municipios segovianos y su Diputación.

Sin embargo, quizá pudiera entenderse como más correcto el análisis de ambos términos según el propio orden del art. 144; primero, los motivos de interés nacional; en segundo lugar, la sustitución de la iniciativa. Si el interés nacional es verdaderamente tal, debe ser prioritario sobre los demás intereses que no sean nacionales. El verdadero problema, pues, no reside ya en que el interés nacional sea posterior a la sustitución, sino en saber qué ámbito abarca el interés nacional, hasta dónde llega su proyección, puesto que hasta ese límite quedarían anulados todos los intereses que se le resistan. Y, trasladando este razonamiento al tema aquí objeto de análisis, se trata de ver en el ámbito de la iniciativa autonómica (o, mejor dicho, en el ámbito del principio dispositivo) hasta dónde llega y se proyecta la sombra del interés nacional, qué repercusiones tiene éste en aquélla.

El Tribunal Constitucional ha sido claro en este sentido. Comienza distinguiendo tres nociones:

- a) El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, del art. 2.º CE.
- b) El derecho de las entidades territoriales para la gestión de sus respectivos intereses, del art. 137 CE.
- c) El derecho de la iniciativa del proceso autonómico, del art. 143.2 CE.

Los dos primeros ya habían sido diferenciados en sentencias anteriores del propio Tribunal Constitucional.<sup>1</sup>

a) La iniciativa autonómica del art. 143.2 CE.

El tercero lo razona estableciendo una especie de «derecho de comienzo» de la iniciativa en favor de la provincia de Segovia, pero dejando el «derecho de conclusión» de esa iniciativa a las Cortes Generales, distinción que extiende también a cualquier otra provincia.<sup>2</sup> Es aquí donde se plantea uno de los nudos gordianos de la cuestión, y en el comentario a esta Sentencia que hace el profesor Leguina Villa,<sup>3</sup> estima que este es el único punto en el que el Tribunal Constitucional se ha equivocado (en sus términos es el *punctum dolens* de la Sentencia). Porque, a su juicio, la Constitución Española diferencia entre territorios que tienen un derecho a la autonomía «preexistente a la propia Constitución, la cual se limita a reconocerlo y garantizarlo» y que son los del art. 143.1,<sup>4</sup> entre los cuales se hallan las provincias con entidad regional histórica, y territorios que sólo tienen la «posibilidad» de acceder a la misma, y ello «mediante la *autoritas interpositio* de las Cortes», y que son los casos del art. 144. Es decir, hay casos en los que la iniciativa es única y no cabe distinguir entre esas dos etapas dentro de ella, la que corresponde al ente territorial y la otra —la decisión— que corresponde a las Cortes Generales.

Limitándose a las autonomías uniprovinciales —mantiene el profesor Leguina—, las Cortes «sólo deben llevar a cabo una actividad de comprobación» para ver si cumplen el requisito de tener entidad regional histórica, y si la tienen, necesariamente habrá de reconocérseles y permitírseles el acceso a la autonomía, pues esa actividad de comprobación es estrictamente reglada y, por consiguiente, el Gobierno y las Cortes carecen de libertad de acción: o el territorio en cuestión tiene regionalidad histórica o no la tiene, sin que la Constitución deje espacio a la voluntad gubernamental o legislativa para ignorar o modificar una u otra realidad».<sup>5</sup>

1. Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de Febrero (BJC núm. 1, Mayo 1981) y Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de Julio (BJC núm. 6, Octubre 1981). *Vid.* en este punto, el interesante comentario a esta sentencia de J. Arroyo Domínguez y A. Calonge Velázquez «En torno al artículo 144 de la Constitución». *REDA*, núm. 46. 1985, pág. 261 a 276, especialmente pág. 262 y 263.

2. En concreto en el presente caso 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, deriva 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 polítrica. (Anotaciones a la Sentencia de Segovia, Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de Noviembre). *REDC*, núm. 14. 1985.

4. En contra, J. Arroyo Domínguez y A. Calonge Velázquez, quienes a propósito de la importancia que algunos autores conceden al término «reconocer» del art. 2.º CE, dicen: «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». *Op. cit.*, pág. 273.

5. *Ibidem*, pág. 199-200.

Por tanto, al criterio que en la presente ocasión (y futuras en su caso) tendría que haberse acudido, es al de constatar si hay o no entidad regional histórica, en vez de acudir a ver si es la única provincia aislada u otras causas que ahora se analizarán.

b) El requisito del interés nacional

A nuestro entender, en cambio, el Tribunal Constitucional ha seguido una línea coherente con su planteamiento, y con ello se enlaza con el tema inicial del ámbito que abarca el interés nacional. Porque, invirtiendo el propio razonamiento de J. Leguina, cabe decir: o existe interés nacional o no existe. Y si existe, en calidad de tal debe vencer las resistencias que le opongan intereses nacionales, en este caso provinciales. Parece que este es el razonamiento que ha seguido el Tribunal Constitucional, y lo ha seguido en esta ocasión hasta sus últimas consecuencias. Veámoslo.

Los recurrentes afirman que, según el art. 143.3 CE, hasta transcurridos cinco años desde que fracasó el primer intento de que Segovia se sumara a la Comunidad de Castilla y León, nadie podría ejercer de nuevo otra iniciativa, ni aún las propias Cortes Generales. Es decir, que el plazo de art. 143.3 afecta también a las Cortes en opinión de los recurrentes.

El Tribunal da casi por supuesto las dos correctas interpretaciones del representante del Gobierno: la literal (el sentido del art. 143.3 afecta solamente a las provincias) y la sistemática (el núm. 3 se inserta en el art. 143, que tiene por protagonistas a los entes territoriales y no a las Cortes); en lo que precisamente hace más hincapié es en el interés nacional (interpretación teleológica, como bien dice 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 143.1 y 2 de la Constitución...».

Y hasta tal punto utiliza el Tribunal Constitucional el criterio del interés nacional, que el párrafo continúa así:

«...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». (Fto. Jco. 1.º).

Por tanto, el Tribunal no distingue, como hace J. Leguina, entre conjuntos de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes o territorios insulares, claros casos ambos de derecho a la autonomía, de las provincias con entidad regional histórica cuya determinación puede dar lugar a casos problemáticos (Segovia y León son ejemplos de ello). Con lo que parece darse a entender que si se hubiese tratado de otro caso en el que estuviese implicado un ente territorial claro y no polémico (v. gr., Extremadura o Aragón), en aras de interés nacional hubiese tenido que «soportar» también la actuación de las Cortes.

Repárese asimismo, en los términos contundentes que emplea el Alto Tribunal: «defensa *directa* del propio interés nacional», defensa que se atribuye por la Constitución a las Cortes Generales «que representan al pueblo español, en quien reside la

soberanía nacional». Parece indudable la prioridad que el máximo intérprete de la Constitución otorga al interés nacional.

Pero la Sentencia da aún más motivos para hacer ver esa prioridad en una línea coherente con el razonamiento anterior. Así cuando 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». (Fto. Jco. 2.º).

Lo que parece mostrar fehacientemente esa división de la iniciativa en dos partes o fases, de las cuales la concluyente corresponde a las Cortes Generales: si hay provincias que no constituyen entidades regionales, pero las Cortes (y sólo ellas) estiman que no contradice el interés nacional su pretensión de uniprovincialidad, admiten ésta. Ahora bien, es evidente que su admisión se hace en virtud del artículo 144.a) y no del 143.1 y 2 CE.

Por tanto, a la hora de entender el término «sustitución» del art. 144.c) CE, el Tribunal Constitucional es también radical, pero como consecuencia de la ponderación que previamente ha hecho de la expresión «interés nacional» y no a la inversa, como pretenden los recurrentes. De todas las posibles interpretaciones de la sustitución,<sup>6</sup> el Alto Tribunal opta por la más amplia, que abarca absolutamente todo: desde «ponerse en lugar de» un ente que no ha ejercido la iniciativa, pasando por el impulso de una iniciativa insuficiente porque no se hayan logrado los mínimos requeridos, hasta incluso llegar a contrariar una determinada voluntad autonómica en aras de ese interés nacional, como es el caso presente.<sup>7</sup>

Hasta ahora se ha argumentado cómo el Tribunal Constitucional en esta Sentencia ha entendido que el interés nacional es un valor superior en la escala axiológico-jurídica del ámbito de la iniciativa autonómica. Y que ese interés, combinado con la letra c) del art. 144 CE, puede dar lugar, y lo da en el caso que es objeto de este análisis, a consecuencias tan importantes como la anulación de la voluntad autonómica de un determinado colectivo o, en otras palabras, a la anulación del principio de voluntariedad autonómica. Respecto al razonamiento de J. Leguina esto implica, como ya apuntábamos antes, que para el Tribunal constitucional es indiferente y posterior la entidad regional de la provincia, pues lo preferente y anterior son los motivos de interés nacional cuando existen. Evidentemente, la actividad de las Cortes, según estos argumentos, no es debida ni siquiera cuando la provincia tenga entidad regional histórica. El único límite que el Tribunal admite a la anterior argumentación es que la misma sólo cabe en el ámbito del art. 143.2 CE y exclusivamente por motivos de interés nacional. No cabe, por tanto, «respecto a los territorios citados en las Disposiciones Transitorias 2.ª, 4.ª y 5.ª (Fto. Jco. 3.º).

### c) La concreción del interés nacional

Pero el interés nacional *in abstracto* es demasiado difuso y debe plasmarse en razones puntuales, pues, si ya de por sí supone una enorme addenda en las facultades de las instituciones que están legitimadas para esgrimirlo (en buena parte en esa legiti-

6. En el citado trabajo del profesor Leguina Villa (pág. 190) se recoge un elenco de las interpretaciones más importantes.

7. Fundamento Jurídico Tercero.

mación se encuentra la corrección de su uso), su no concreción haría de este valor una especie de «patente de corso» para inmiscuirse en todos los mecanismos jurídico-constitucionales.

Y concretar el interés nacional es lo que hace el Tribunal cuando explica lo que es el 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 de la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico».

Y, a continuación, la ecuación entre ésto, la institución parlamentaria y el interés 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*». (Fto. Jco. 3.º. Subrayado nuestro).

Por último, terminado el Fundamento Jurídico final, desciende al porqué del juego del interés nacional y de la aplicación del 144.c) al caso de la provincia de Segovia, que son las que expresa el Preámbulo de la Ley orgánica recurrida:

«...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 no prolongarla más y para resolverla en un determinado sentido, que es el de la incorporación de Segovia a Castilla-León...».

El Tribunal Constitucional estima como válido (y hace suyo) el razonamiento de las Cortes que se expresa en la Ley. No se limita a constatar que en ésta se ha invocado el interés nacional y sólo por cumplir esa formalidad que exige el 144.c) ya basta. Podían las Cortes haber alegado (un ejemplo absurdo) meras razones estéticas para la configuración del mapa autonómico español y basar en ellas el interés nacional. Seguramente el Tribunal no hubiese admitido que se daba la condición del art. 144 y probablemente hubiera dado la razón a los recurrentes. Surge aquí el problema del control del Tribunal Constitucional sobre las Cortes Generales que, como él recuerda, representan al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional. Este supuesto puede entenderse como un claro ejemplo de intromisión del Tribunal en un ámbito propio del Parlamento. Pero este asunto trasciende de las pretensiones de este simple comentario.

De forma derivada se ocupa el Tribunal del recurso contencioso-administrativo contra el último acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar revocatorio del anterior que propugnaba la uniprovincialidad. Los recurrentes alegan la pendencia del mismo para saber si la iniciativa de la uniprovincialidad ha prosperado o no. Por lo que se desprende de los antecedentes de la Sentencia, los propios recurrentes caen en una paradoja, pues, por un lado, afirman que, al haber fracasado la iniciativa del Consejo General de Castilla y León respecto a Segovia, no cabría un intento nuevo de iniciativa hasta tanto no transcurran los cinco años que el art. 143 señala. Sin embargo, al poco tiempo tiene lugar otra iniciativa (la que propugna Segovia como autonomía unipro-

vincial) que también alegan los recurrentes, estando sólo pendientes del recurso sobre el Ayuntamiento de Cuéllar. En principio, esta segunda iniciativa no debiera haber sido válida, como estima el Abogado del Estado. No obstante, esto ha de ponerse en contacto con dos temas:

—Si la iniciativa del Consejo General se puede considerar como iniciativa de la Diputación y de los municipios segovianos. Y debe estimarse que sí, porque la diputación transitoria 1.<sup>a</sup> de la Constitución así lo propicia.

—Si la prohibición del art. 143.3 debe entenderse sólo respecto a otras iniciativas iguales, con idéntico fin, o también respecto a otras iniciativas diferentes (es decir, que propongan otra comunidad autónoma distinta).

En este punto, las opiniones están divididas. Destaca, quizá, la del profesor Entrena Cuesta,<sup>8</sup> que se muestra partidario de la primera interpretación. Si se tiene en cuenta el análisis que se realizó anteriormente, como motivo del caso de León, esta sería la interpretación correcta. Efectivamente, se dividía el procedimiento de los arts. 143 y 146 CE en tres etapas, la primera de las cuales correspondía a la iniciativa. Y, según los razonamientos del Tribunal Constitucional, se concluía que, mientras no terminaran las respectivas fases, los sujetos y el objeto de cada una de ellas eran los mismos y, por tanto, aquéllos podrían variar a voluntad el discurso de la respectiva fase (la iniciativa, la elaboración del proyecto de Estatuto o la tramitación de este como Ley orgánica). Sólo que, a la primera etapa, la Constitución la impone un límite en el núm. 3 del art. 143, el de los cinco años, desde una iniciativa fracasada a la siguiente. De donde, si se ha de ser coherentes, ese límite deberá interpretarse de la forma más restrictivamente posible (sólo para los casos en que se reintente la iniciativa con el mismo objeto de la fracasada), pues será la única forma de que las partes —Diputaciones y municipios— en la fase que les corresponde — la iniciativa, en este caso— conserven la máxima autonomía dentro del límite constitucional del 143.3.

Pues bien. Prescindiendo de este inciso, el tema de la pendencia lo resuelve ya el Tribunal Constitucional con la interpretación del art. 144.c) que previamente ha realizado (Fto. Jco. 3.<sup>o</sup>). Como el mismo Tribunal afirma, de no haber sido adoptada esa interpretación (contundente, cabría añadir) acerca del art. 144.c), el recurso habría constituido una de las cuestiones prejudiciales o incidentales a las que se refiere el art. 3.<sup>o</sup> de la LOTC, que se habría tenido que solventar previamente. Interpretando el mencionado precepto como lo ha hecho, ya no solamente no tiene que resolver nada con carácter previo, sino que, además, es indiferente que prospere o no el recurso contencioso-administrativo.<sup>9</sup> Así lo analiza, con las dos posibles alternativas (de estimación o no del recurso) en el Fto. Jco. 4.<sup>o</sup>.<sup>10</sup>

8. En la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid. 1985. Dirigida por F. Garrido Falla, pág. 2. 195.

9. La Audiencia Territorial de Madrid acabaría declarando nulo, por no ajustarse a la Ley de Procedimiento Administrativo (art. 147.1.c), el acuerdo revocatorio del Ayuntamiento de Cuéllar. En la sentencia, de 15 de abril de 1985, la Audiencia declara el «absoluto respeto a los efectos y contenido» de la sentencia del Tribunal Constitucional que aquí se analiza y que hace carecer de efectos a la de la propia Audiencia Territorial.

10. Quizá pudiera parecer que el Tribunal Constitucional ha optado por una postura cómoda, que evita innumerables problemas técnico-jurídicos y políticos, al hacer suya la tesis de las Cortes Generales, que obraron por interés nacional. Dejando a un lado la comodidad de la solución, parece también la más correcta.

### D) *Conclusión*

Como en el caso leonés, la importancia de este fallo no se agota en la resolución inmediata del caso, con ser esto fundamental, puesto que permitió encajar la última pieza del puzzle autonómico español y con ello conformar el mapa de las autonomías de un modo que no parece que variará mucho en un futuro ni próximo ni medio. Las hipótesis nunca pueden descartarse. En este sentido, cabe aplicar las conclusiones del caso de León al presente caso de Segovia y recordar que el hecho de que las Cortes Generales hayan incorporado *velis nolis* esta última provincia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León, no implica que no pueda ejercer nuevas iniciativas en el futuro. Cuestión distinta es que esas iniciativas prosperen o no en las otras dos fases en la reforma del Estatuto: aprobación por las Cortes de la Comunidad y aprobación por las Cortes Generales.

Sánchez Blanco estima que la posibilidad de prosperar una iniciativa en el caso segoviano es más improbable que en el leonés, salvo «un cambio de coyuntura socioeconómico, que debería ser tan espectacular que obligaría a aplicar la vieja cláusula *rebus sic stantibus*...». <sup>11</sup> Esto es improbable, en efecto. Pero convendría recordar que con la coyuntura socioeconómica de entonces, muy similar a la actual, se produjo un intento uniprovincial exitoso en principio, que hubo de ser frenado por las Cortes Generales utilizando un mecanismo extraordinario, como lo es el del art. 144.c) CE. Parece, por tanto, que más que los datos socioeconómicos, pesan los datos sociopolíticos, y dentro de éstos, más los políticos propiamente dichos que los sociológicos, pues ya se calificaba al inicio de la primera parte de este trabajo a la autonomía castellano-leonesa como de cuadros o de élites, y no de masas, es decir, que lo que en ella sucede depende casi en exclusiva de lo que estimen sus élites políticas, sin que éstas tengan como sustrato una conciencia popular que pese tanto como la conciencia popular en otras comunidades autónomas. Si prescindimos por un instante de los análisis técnico-jurídicos que han constituido el objeto de estas líneas, de esta última conclusión puede provenir la validez de las mismas.

## II. El caso del Condado de Treviño: la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio

### A) *Introducción*

Si la primera de las sentencias analizadas (el caso de León) tiene como principal punto de interés, a nuestro entender, el establecimiento de una división en tres etapas claramente diferenciadas del proceso de constitución de una comunidad autónoma, y la segunda (caso de Segovia) gira fundamentalmente en torno al dato del interés nacional como criterio utilizado por las Cortes Generales en casos excepcionales, este último fallo, que cierra el tríptico de las sentencias del Tribunal Constitucional referentes al ámbito territorial castellano-leonés, aporta, en nuestra opinión, dos precisio-

---

11. Sánchez Blanco, A. «La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: I. Las sentencias del Tribunal Constitucional a las provincias de León (Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre) y Segovia (Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, pág. 517-547, en concreto pág. 544.

nes más en torno a la estructura territorial del Estado: el principio único que rige las relaciones interestatutarias y la división en varias etapas del proceso de integración de un enclave territorial en una comunidad autónoma distinta de la que inicialmente forma parte.

### B) *Antecedentes*

El recurso que origina la presente sentencia tiene como motivo una situación de hecho con relevancia jurídica: cuando es promulgado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley orgánica de 25 de febrero de 1983, los ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y del Condado de Treviño estaban incurso en un procedimiento de separación de la provincia de Burgos (y, por ende, de la que después sería Comunidad Autónoma de Castilla y León) y de integración en la provincia de Alava (y, por lo mismo, en la Comunidad Autónoma del País Vasco), procedimiento iniciado en 1980. El procedimiento seguía los pasos marcados por el art. 8.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco —en aquellos momentos el único publicado junto con el de Cataluña— y de un informe de la Viceconsejería de Administración Local del Gobierno vasco y, cuando se publica el Estatuto castellano-leonés, se encontraba pendiente de la realización del necesario referéndum entre los habitantes del enclave.

La disposición transitoria 7.ª del Estatuto castellano-leonés supone un procedimiento parcialmente distinto al seguido hasta ese momento.<sup>12</sup> Esta contradicción es interpretada por el Gobierno y el Parlamento vascos como inconstitucional, pues entienden que aquella Disposición Transitoria reforma el Estatuto vasco en su art. 8.º sin tener en cuenta la principal de las exigencias que impone el art. 152.2 de la Constitución: la observancia del procedimiento de reforma del Estatuto vasco que está establecido en el propio Estatuto. En este mismo sentido, el representante del Gobierno Vasco llega a afirmar que las Cortes Generales cometieron o pudieron cometer una arbitrariedad (expresamente prohibida en el art. 9.3 CE) al aprobar una regulación estatutaria posterior distinta a otra anterior.

### C) *Planteamiento: el principio que preside las relaciones interestatutarias*

Las cuestiones que subyacen a este planteamiento son, en realidad, qué principio rige las relaciones interestatutarias, por qué y qué consecuencias tiene. A continuación se intentará proceder a un análisis de estos temas.

Parece claro —al menos en principio— que todos los Estatutos son normas de la misma clase y del mismo rango (pese a las diferencias entre los aprobados por la vía del art. 151 y los aprobados por la vía del 143 CE), por lo que, si partimos de esta premisa, parece también evidente que no puede regir entre ellos el principio de jerarquía. Pero es que, además, los Estatutos tienen una característica muy peculiar, inherente a su naturaleza: la de que son normas que —al menos en principio— tienen

---

12. Las diferencias consisten en la mayoría de 2/3 del número de hecho y, en todo caso, mayoría absoluta de los miembros de los ayuntamientos que se exigen para aprobar los acuerdos en que se solicite la segregación, frente a la mayoría simple que debe entenderse requiere el art. 8.º del Estatuto vasco, por un lado; por otro, y más importante, en el informe favorable tanto de la provincia a la que pertenece el enclave como de la Comunidad castellano-leonesa, frente a la mera audiencia de la provincia o Comunidad que requiere el mencionado art. 8.º del Estatuto vasco.

un ámbito espacial limitado y absolutamente determinado, que coincide necesariamente con el territorio de la comunidad autónoma de la cual constituyen la norma institucional básica. La imposibilidad de aplicar el principio de jerarquía, unido a esta característica de la espacialidad limitada, hacen deducir, por exclusión, que el principio de competencia es el único que opera en las relaciones interestatutarias.

Por otro lado, mientras que entre la mayoría de las demás Leyes orgánicas opera la regla *lex posterior derogat lex anterior*, puesto que, a nuestro entender, la reserva de ley (orgánica o no) es *de tipo* y no una reserva *nominal*, esto es, lo que se reserva es el rango y los caracteres formales de la norma y no una ley concreta y específica para la materia reservada,<sup>13</sup> entre los Estatutos de Autonomía el principio de competencia en sentido estricto que preside sus relaciones impide la aplicación de la misma regla.

Por lo tanto, no es posible mantener, como mantienen los recurrentes y el Magistrado discrepante en este fallo, que la disposición transitoria 7.º.3 del Estatuto castellano-leonés reforma el Estatuto vasco en su art. 8.º sin la observancia de lo que el art. 152.2 CE prescribe para las reformas estatutarias. Ni el Estatuto de Autonomía de Castilla-León, ni su D.T. 7.º, reforman el Estatuto de Autonomía vasco ni su art. 8.º porque, dado el principio único de competencia que rige entre los Estatutos es *materialmente imposible* que así sea.

Este principio de competencia tiene su más clara positivación constitucional en el art. 147.2, que reserva a cada Estatuto de Autonomía las materias que deben integrar su contenido, entre las que se encuentra la delimitación del territorio de la comunidad autónoma de que se trate (letra *b*). Esta reserva implica, como con indudable acierto pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en el Fto. Jco. 6.º —el Fundamento Jurídico crucial en esta sentencia a nuestro parecer— además de un aspecto positivo (la regulación por el propio Estatuto de las materias que le están reservadas), un aspecto negativo, 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.» (Subrayado nuestro).

Sería conveniente hacer aquí un breve inciso para puntualizar que «la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución», cuestión clara, no debe confundirse con que para determinar la inconstitucionalidad de una norma estatutaria «el único parámetro... es la propia Constitución», como dice el Tribunal (Fto. Jco. 3.º *in fine* y 4.º *in principii*). Esta afirmación es criticada por el Magistrado discrepante, el

13. Así, por ejemplo, una ley orgánica, cuyo objeto específico no sea la regulación del defensor del pueblo, o del Consejo General del Poder Judicial, o del Tribunal Constitucional, o de la iniciativa legislativa popular, etc., podrá, no obstante, incidir en cualquiera de estas regulaciones siempre que sea posterior en el tiempo.

Al decir esto, no perdemos de vista la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1984, de 29 de junio, que ha declarado inconstitucional la Ley orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, por entender que llevaba a cabo una regulación solamente parcial de la Ley electoral prevista de la Constitución. Esto es, contradice la tesis que aquí se mantiene. No vamos a entrar aquí en el análisis de la misma, que reservamos para otra ocasión, pero sí diremos que de la misma sentencia cabe inferir matizaciones notables a la tesis que el fallo recoge.

profesor Leguina Villa, quien observa cómo, efectivamente, el propio Tribunal se desdice de modo inmediato, cuando cifra la solución del recurso en «determinar si, como pretenden los recurrentes, coexisten preceptos distintos sobre el mismo objeto», esto es, procede a la comparación entre dos preceptos estatutarios. Y es que, si bien resulta claro que inconstitucionalidad significa disconformidad con la Constitución, no siempre ha de producirse de forma directa, sino que también cabe de forma indirecta, es decir, por comparación con otra norma, para que, por la intermediación de ésta, tenga lugar el juicio de constitucionalidad cuando se termina cotejando la norma inicial con la Constitución. El propio Tribunal, en su sentencia de 12 de Noviembre de 1981, ha declarado que una norma contraria a un Estatuto por ser antiestatutaria es inconstitucional. Es decir, se hace necesaria previamente la comparación entre la norma en cuestión y un Estatuto. De igual manera sucede entre los Estatutos, y la misma consideración y fundamentación del recurso que aquí se analiza tiene por base el parangón entre dos preceptos estatutarios.

Pero, prescindiendo de este inciso, y de acuerdo con los términos de la sentencia que se acaban de exponer, un Estatuto posterior no puede incidir en otro anterior. En este caso, la regulación de la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> del Estatuto castellano-leonés, distinta respecto del anterior art. 8.<sup>o</sup> del Estatuto vasco, no incide en el ámbito reservado a éste, que más adelante se verá hasta dónde llega. Es cierto, no obstante, que las Cortes Generales, al aprobar una regulación distinta de un procedimiento que tiene como objetivo un mismo resultado que otro anterior, ha contribuido a la confusión jurídica y, en definitiva, se puede concluir que su actuación concreta en este caso ha sido poco previsoras y escasamente brillante. Pero no cabe mantener, como hace el representante del Gobierno vasco, que hayan cometido una arbitrariedad de las expresamente prohibidas por el art. 9.3 CE, porque el propio principio de competencia resuelve este uso poco afortunado de la potestad normativa que, por sí sólo, no es susceptible de declararse inconstitucional, como tampoco lo es una mala ley o una norma políticamente inoportuna.

Ahora bien, si es cierto que un Estatuto posterior no puede incidir en uno anterior, no es menos cierto que uno anterior no puede afectar a otro posterior, como pretenden los recurrentes, basados, a lo que parece, en una reivindicación del *prior in tempore potior iure*. Como dice el Abogado del Estatuto en sus alegaciones, «que el Estatuto de autonomía vasco sea cronológicamente anterior... no elimina ni restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de origen...». El propio Tribunal Constitucional expone muy correctamente la razón de que ello sea así en las líneas que siguen inmediatamente a las anteriores transcritas:

«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>

14. También respecto a esta cita textual convendría hacer una breve digresión, pues en ella el Tribunal Constitucional conceptúa muy claramente a los Estatutos como normas heterónomas, calificativo que, unido al comentario de que la aprobación de los Estatutos mediante Ley orgánica implica «la

Hasta aquí se ha expuesto, en resumen, que la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no modifica, en absoluto, el art. 8.<sup>o</sup> del Estatuto de Autonomía vasco —y, por lo tanto, no es inconstitucional— porque la relación que entre los Estatutos tiene lugar es una relación de competencia, relación que se positiviza en el art. 147.2 CE en general y en el 147.2.b) para este caso en particular.

#### D) *Análisis del caso concreto*

##### 1. El objeto de las regularidades estatutarias

Pero el Tribunal ahonda más en la cuestión planteada y precisa específicamente cómo actúa esa relación de competencia que se da entre los Estatutos en la cuestión (presente) de la incorporación de un enclave territorial a una comunidad distinta de aquella a la que inicialmente pertenece. Para su análisis parece oportuno traer aquí previamente una puntualización que hace el mismo Tribunal sobre uno de los argumentos de los recurrentes (antecedente 4.b) que, de forma sorprendente, acogerá también el voto particular cuando afirma que las disposiciones estatutarias parcialmente contradictorias «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».

Se confunde, nos parece, el objeto de las normas con el resultado. El objeto no es la incorporación del Condado de Treviño a la Comunidad vasca: en ningún caso aparece mencionado, ni en la Disposición Transitoria del Estatuto castellano-leonés ni en el art. 8.<sup>o</sup> del Estatuto vasco. Aunque los recurrentes, por desconocimiento, afirmen que el único caso posible al que aplicar este precepto en el ámbito territorial castellano-leonés es el del Condado de Treviño, las alegaciones de la Junta de Castilla y León corrigen esta concepción exponiendo otros enclaves en la misma situación, lo que dota a esta disposición transitoria 7.<sup>a</sup> de una vocación de generalidad para todos los casos similares. De igual modo, el art. 8.<sup>o</sup> del Estatuto vasco sirve también, como los propios recurrentes ponen de relieve, para otro enclave que no pertenece a la Comunidad castellano-leonesa (el de Trucíos, dependiente de la Comunidad cántabra). Por tanto, la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el art. 8.<sup>o</sup> del Estatuto del País Vasco, no tienen como objeto *propio* la separación e incorporación del Condado de Treviño, sino, más en general, de cualquier enclave de una u otra Comunidad, entre los que destaca, es cierto, por su amplitud territorial y sus peculiaridades sociogeográficas, el Condado de Treviño.

El verdadero objeto de estos dos preceptos es el *procedimiento* para que se produzca la incorporación de ese o de cualquier otro enclave (de ahí la trascendencia práctica de los razonamientos del Tribunal Constitucional, que pueden servir para otros supuestos futuros sustancialmente iguales) y, de acuerdo con ésto, la «identidad de objeto no se da en el caso que nos ocupa», dice el Pleno del Tribunal Constitucional (Fto. Jco. 7.<sup>o</sup>).

---

incorporación, definitiva y decisiva de la voluntad del legislador estatal a las mismas» (Fto. Jco. 1.<sup>o</sup>), aclara la equivocidad de otros términos del Fundamento 6.<sup>o</sup>, que parecen incluir a los Estatutos en el «ámbito de normación» de las comunidades autónomas, expresión que el voto particular se apresura a criticar.

## 2. Agregación, segregación de territorios y competencia de las comunidades

Sentado ésto, la verdadera cuestión estriba en determinar la incidencia del principio de competencia en estos preceptos parcialmente contradictorios (entendida esta contradicción en el sentido apuntado al principio) o, en otros términos, en determinar hasta dónde llega la competencia de cada comunidad en este proceso.

Es obvio que, prescindiendo ahora de regulaciones jurídicas, en la incorporación de un enclave a una comunidad distinta a la de origen se produce un doble fenómeno: segregación de una comunidad a la que en principio pertenece y agregación a la nueva comunidad. Ante este doble fenómeno y con preceptos parcialmente contradictorios, cabría preguntarse: ¿regulan éstos dos procesos distintos, uno de segregación y otro de agregación, totalmente independientes entre sí? Si así fuera, podría llegarse a conclusiones totalmente absurdas, y por ello descartables. Así, por ejemplo, en una hipótesis más bien de ficción, si finalizado el proceso de segregación, no prosperara, por cualquier razón, el de agregación, se tendría un enclave que no pertenecería a una ni a otra comunidad, que no podría tener autonomía, además de por lo disparatado de la situación, porque no es ni provincia ni territorio insular, como exige el art. 143 CE, y que, por lo tanto, pasaría a tener un régimen común, estado a todas luces inviable.

No cabe considerar, pues, que ambos preceptos regulan dos procedimientos enteramente distintos, independientes entre sí. Y esta afirmación no es, como aparentemente pudiese dar lugar a entender, contraria al principio de competencia que hasta aquí se ha venido constatando como el único que opera entre Estatutos, según se verá ahora.

Si no regulan procedimientos enteramente distintos (o mejor dicho, sin conexión alguna) ¿cabe entender, con los recurrentes, que el procedimiento es único y 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...»? (Antecedente 7.a).

Para comenzar, incluso desde el punto de vista meramente gramatical, un análisis de los preceptos que los recurrentes tienen por contradictorios pone de manifiesto que en ninguno de los apartados del art. 8.º del Estatuto vasco aparece el término «segregación» o derivados. Así, por ejemplo, en la letra a) *in fine*, habla de «Territorios o Municipios a agregar» y no, como podría perfectamente haber empleado sin variar el sentido, «Territorios o Municipios que se segreguen».

Por su parte, la disposición transitoria 7.ª del Estatuto de Castilla y León, sólo utiliza el término «agregación» en su último inciso, precisamente para referirse a la actuación de la comunidad autónoma «de destino». Naturalmente, la versatilidad del lenguaje permite que el sentido de la regulación de un precepto sea el de la agregación o el de la segregación sin mencionar una sola vez estos términos. Sin embargo, el criterio de la literalidad no deja de ser bastante significativo.

Pero, análisis literales aparte, es aquí donde verdaderamente tiene sentido conjugar el principio de competencia plasmado en la reserva estatutaria que se especifica en el art. 147.2.b) CE y que, como se ha visto más arriba, el Tribunal Constitucional desarrolla y explica, acertadamente a nuestro parecer, en el Fundamento Jurídico 6.º de este fallo: el precepto constitucional reserva al Estatuto la delimitación del territorio de la Comunidad, y esa reserva impide que otro Estatuto incida de cualquier forma en la misma, y por ello, hace absolutamente indiferente el momento temporal en que

hayan sido aprobados los Estatutos. De manera que no puede haber, en contra de lo que afirma el voto particular, «completa identidad del objeto regulador por las dos normas estatutariamente en conflicto». ¿Qué es, pues, lo que regulan cada uno de los dos preceptos estatutarios supuestamente contradictorios? O lo que es lo mismo, ¿qué competencia corresponde a cada comunidad autónoma —la «de origen» y la «de destino»— en este procedimiento?

Si, como se ha visto, no puede entenderse que haya dos procedimientos, ni tampoco que exista un proceso único, lineal y compacto, la solución debe pasar, de modo necesario, por concebir este procedimiento efectivamente como único, según dicen los recurrentes, pero también como «complejo», según dice el Tribunal Constitucional; procedimiento en el que es posible distinguir nítidamente varias etapas, fundamentalmente agregación y segregación (Ftos. Jcos. 6.º, 7.º y 10º, principalmente) a los efectos de atribuir la regulación de cada uno de estos momentos a la comunidad a la que el enclave quiere adherirse. Es precisamente la regulación de estos dos momentos la que realizan los ya tan citados art. 8.º del Estatuto vasco y disposición transitoria 7.ª del castellano-leonés. Como dice el Tribunal,

«Uno y otro precepto se proyectan sobre ámbitos diversos —la adopción por cada comunidad autónoma de una decisión *relativa a su ámbito territorial*— aun cuando ambas regulaciones... habrán de concluir integrándose en un único resultado». (Fto. Jco. 7.º).

Nosotros diríamos, con la terminología que se ha venido utilizando a lo largo de este trabajo, que cada etapa tiene un objeto distinto, está protagonizada por distintos sujetos y se realiza con distintos instrumentos.

Así, en el caso de la comunidad autónoma de Castilla y León, la primera fase tiene como objeto la separación jurídica del enclave que pretende segregarse, y como sujetos a los siguientes entes: ayuntamientos (que deben acordar la solicitud de separación) y los habitantes del enclave (que deben manifestarse mayoritariamente favorables a esa opción en el referéndum correspondiente); la provincia a la que pertenezca ese enclave (con un informe favorable); y la propia comunidad (con un informe también favorable y, en su caso, con los diversos medios de consulta). La segunda fase tiene por objeto la agregación del enclave a la comunidad autónoma «de destino» y su sujeto es el Parlamento de esta misma comunidad, que debe aprobar su integración. El tercer y último momento, tiene como objeto la aprobación de ambas fases, y como sujeto a las Cortes Generales (que deben emanar una Ley orgánica).

Ahora bien, sería necesario matizar cómo operan estas etapas, sobre todo las de agregación y segregación. En este sentido, no debe perdersé de vista que el procedimiento es único y que las mismas son fases de éste. Por ello, debe entenderse que son *absolutamente complementarias* y que no hay solución de continuidad entre la concesión de la segregación y el resultado de la agregación. De manera que durante el lapso temporal de la agregación debe también entenderse, a nuestro juicio siempre, que permanece «en funciones» sobre el enclave la comunidad «de origen» y, asimismo, que la segregación no produce verdaderos efectos hasta que la incorporación es definitivamente aprobada por la comunidad «de destino». Si por cualquier motivo, la aprobación de la incorporación no se produce, debe sobreentenderse que la solicitud de agregación no tiene efectos, pues ésta sólo tiene sentido si acaba en agregación. Es ésta una concepción coherente con la competencia que en este caso corresponde a cada una

de las comunidades, es decir, con el principio de competencia que regula las relaciones interestatutarias.

El hilo argumental seguido hasta aquí, lleva a concluir, forzosamente, que el art. 8.º del Estatuto vasco no puede regular todo el procedimiento de segregación-agregación, como pretenden los recurrentes y el magistrado discrepante, puesto que se estaría inmiscuyendo en un ámbito competencial que no le corresponde, cual es el de la pérdida de un enclave territorial por parte de otra comunidad autónoma. Antes bien, cabe inferir que el art. 8.º del Estatuto vasco opera *a partir del momento* en que deja de hacerlo la disposición transitoria 7.ª.3 del Estatuto castellano-leonés que, con exquisita corrección técnico-jurídica, e incluso política, ha dispuesto en su inciso 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».

Cabría preguntarse entonces qué sucede con el resto del procedimiento que prevé la norma institucional básica vasca excediéndose en la reserva estatutaria que la Constitución establece en el art. 147.2.b). El Abogado del Estado apunta una interesante tesis, según la cual «no todas las normas contenidas en los Estatutos tienen idéntica naturaleza». Sólo aquellas que regulan el ámbito que verdaderamente corresponde a la comunidad autónoma de que se trate, tienen rango estatutario. En aquello en que esa regulación se exceda, tienen rango «meramente» orgánico y, respecto a ella entra en juego la regla *lex posterior derogat lex anterior*, aplicando lo anteriormente visto respecto a esta cuestión.

El Tribunal Constitucional analiza la necesidad de reformar o no los estatutos de unas y otras comunidades autónomas debido a las alteraciones territoriales: en los casos en que el territorio de la comunidad es definido por relación al de los municipios que integran sus provincias «no se reforma el Estatuto si la alteración territorial no modifica la configuración provincial», y este es el caso de la comunidad autónoma de Castilla y León. En cambio, en los casos en que el ámbito territorial se define por el espacio natural (así, el art. 2 del Estatuto vasco habla de «los actuales límites» de las provincias vascas) cualquier alteración territorial implica reforma del Estatuto, salvo que se prevea un mecanismo especial que no conlleve ésta (caso del art. 8.º del Estatuto vasco) (Ftos. Jcos. 4.º y 5.º). Pero el Tribunal no alude expresamente a la solución del Abogado del Estado, y de sus fundamentos tan sólo se desprende la inaplicación de los extremos del art. 8.º que excedan la reserva estatutaria. La explicación del Abogado del Estado, sin embargo, parece plenamente coherente tanto con el principio de competencia que rige las relaciones entre los Estatutos de Autonomía como con la operatividad de la regla ya citada *lex posterior derogat lex anterior* entre las leyes orgánicas en general.

En otros términos, si así se quiere expresar, los requisitos que imponga la comunidad autónoma «de origen» son los mínimos que han de observarse (no sólo en este caso, sino en cualquier otro de estas características). A partir de ahí, si la comunidad «de destino» desea imponer requisitos más severos para permitir la incorporación (aprobación por mayorías muy cualificadas, régimen fiscal singular, etc.) o menos gravosas, es cuestión de la propia comunidad. Como dice 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...» (Fto. Jco. 9.º).

### 3. Breve *excursus* sobre el principio de igualdad en el presente caso

Con este razonamiento se obvia también otro de los argumentos de los recurrentes, que consideraban conculcado el principio de igualdad del art. 14 CE porque, según ellos, la disposición transitoria 7.ª 3 del Estatuto castellano-leonés supone para los vecinos de Treviño que desean integrarse en la comunidad autónoma vasca «requisitos y trámites inexistentes en otras leyes orgánicas». A mayor abundamiento, como el propio Tribunal recuerda, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 ya ha subrayado 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».

Y también por esta misma razón se hace imposible sostener que las Cortes Generales, al aprobar el Estatuto de Autonomía de Castilla y León mediante Ley orgánica con un contenido en su disposición transitoria 7.ª 3 distinto al del art. 8.º del Estatuto vasco, haya cometido arbitrariedad alguna. Ha de insistirse en lo que más arriba se dijo: sin duda ha sido un proceder mejorable desde el punto de vista lógico-jurídico (aunque, seguramente, tampoco estaría de más el análisis de la coyuntura política en la que tuvo lugar la aprobación del Estatuto vasco), pero ello, por sí sólo, no constituye objeto de inconstitucionalidad.

### 4. La concepción de los requisitos como veto

A otro ámbito pertenecen las consideraciones acerca de si los requisitos exigidos para la segregación (o, en su caso, para la agregación) equivalen en la práctica a un derecho de veto por parte de la comunidad «de origen» (o, en su caso, de la «de destino») por su rigidez o por las muchas exigencias que impongan. Ésta es una argumentación a la que el representante del Parlamento vasco concede notoria importancia: «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». (Antecedente 7.a). O también: «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» (antecedente 8 *in fine*).

Se trata, es claro, de un juicio de valor. Curiosamente, no obstante, todos traen a colación sus argumentos al respecto: así, el Parlamento vasco habla de que la solución del art. 8.º del Estatuto vasco es «democrática» y tiene como base principal el protagonismo de los habitantes del enclave, en la misma línea que el Consejo de Estado en estos casos (antecedente 7.a). El Abogado del Estado afirma que no ha de entenderse como un derecho de autodeterminación de estos municipios, y cita normativa interna y Derecho comparado que requiere el parecer de los entes afectados por la segregación (antecedente 11.b). La Junta de Castilla y León alude igualmente al Derecho comparado y a que en la Constitución no hay precepto alguno que subordine el consentimiento de la comunidad al de los municipios que pretenden segregarse (antecedente 12). El voto particular recoge la tesis del representante del Gobierno vasco. En fin, el propio Tribunal Constitucional se pronuncia también sobre este extremo, considerando no arbitrarios los requisitos exigidos por la disposición transitoria 7.ª 3 del Estatuto

castellano-leonés (aprobación de la segregación por dos tercios del número de hecho y, en todo caso, mayoría absoluta de los componentes de los ayuntamientos e informe favorable tanto de la provincia como de la comunidad «de origen» a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas, con la comunidad autónoma a la que solicite su incorporación). A ello cabría añadir que estos requisitos pueden interpretarse, no como un derecho de veto, sino como garantías de un proceso cuyo resultado afectará de forma importante a la comunidad. Pero, en todo caso, ha de insistirse en que se trata siempre de juicios de valor, para los que se pueden encontrar apoyos tanto en favor como en contra, según demuestra claramente este caso.<sup>15</sup>

Lo jurídicamente relevante es que el procedimiento de la Disposición Transitoria castellano-leonesa no sólo no impide la segregación sino que, antes al contrario, podría perfectamente argumentarse que la facilita. En primer lugar por el simple hecho de prever el supuesto de segregación (podría haberse desechado esta previsión o, aún más, podría haberse dispuesto la imposibilidad de segregación, hipótesis factible, desde el punto de vista jurídico, a tenor del art. 147.2.b) CE, dejando de lado por un instante, la realidad socio-política y geográfica de los enclaves); en segundo lugar, por regular para ello un mecanismo específico más «leve» que la reforma del Estatuto, a la que podría haberse remitido (y que requeriría ya no un informe favorable de la Comunidad, sino la aprobación en las Cortes castellano-leonesas de la segregación por una mayoría de dos tercios). Ciertamente, podría haberse efectuado una regulación que hiciese menos gravosa la segregación, pero el hecho en sí de haberse previsto el supuesto es ya algo positivo, máxime cuando, como en esta ocasión, soslayar el tema hubiese supuesto mayores dificultades.

También en relación con el hipotético uso como veto de la exigencia que la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> del Estatuto castellano-leonés impone, parece oportuno puntualizar una de las tesis del Abogado del Estado a la que el Tribunal Constitucional no se refiere en el fallo porque no incide en él. Según aquél, en caso de conflicto entre las dos comunidades autónomas debido al incorrecto uso como veto del informe que debe emitir la comunidad autónoma a la que inicialmente pertenece el enclave, la intervención que las Cortes Generales deben realizar, de acuerdo con el art. 141.1 CE (aprobación de la alteración de los límites territoriales por ley orgánica) sería arbitral. Las Cortes Generales vendrían a «dilucidar definitivamente la adscripción provincial y autonómica» del Condado de Treviño, dice el Abogado del Estado, pues «resultaría incorrecto que la voluntad de una comunidad se hiciera prevalecer sobre la otra» (antecedente 11.b).

De acuerdo con lo mantenido hasta el momento, no cabría este razonamiento, puesto que, como inicialmente se subrayaba, no es posible jurídicamente que las materias estatutarias colisionen entre sí, debido al principio de competencia que las relaciona, pero que, simultáneamente, las separa. Recuérdese cómo opera el principio de competencia en los dos preceptos que aquí se tienen como contradictorios: uno regula la segregación y el otro la agregación, pero la comunidad autónoma «de origen» no se desprende verdaderamente del enclave hasta que la comunidad «de destino» la ha acogido definitivamente.

---

15. Igual ocurre, y la presente cuestión es excelente muestra de ello, cuando se hecha mano de argumentos históricos para justificar una postura (*vid.* en el antecedente 6.<sup>o</sup> la argumentación del Parlamento vasco, y en el antecedente 12.<sup>o</sup> la respuesta de la Junta de Castilla y León).

El verdadero conflicto no se produciría entre voluntades de comunidades autónomas, sino entre la Comunidad castellano-leonesa, que realiza un hipotético uso incorrecto del informe como veto, y la voluntad de los ayuntamientos, manifestada en la solicitud de segregación, en su caso respaldada por la mayoría de los habitantes del enclave. El interés, cierto, sin duda, de la otra comunidad, quedaría relegado en este sentido a un segundo plano. El conflicto entre ayuntamientos del enclave y comunidad se reconduciría a extremos más jurídicos, como serían la interpretación de «las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas» del enclave con la otra comunidad, de las «encuestas y otras formas de consulta» realizadas, etc.

## 5. Dos cuestiones últimas

### a) La restricción de derechos individuales

Junto al argumento principal —la inconstitucionalidad de la disposición transitoria 7.ª del Estatuto castellano-leonés por reformar indebidamente, de acuerdo con el art. 152.2 CE, el art. 8.º del Estatuto vasco— los recurrentes esgrimen otros, algunos de los cuales ya han tenido ocasión de verse, de carácter claramente subsidiario. Así, aluden a que la disposición transitoria en cuestión supone para los vecinos de Treviño una restricción de derechos individuales, conculcando lo que en ese sentido dispone el art. 9.3 CE, derechos que en este caso vienen a consistir en la posibilidad que dichos vecinos han de tener, para manifestar su voluntad, que pertenecer a una u otra comunidad autónoma, posibilidad que se ve anulada por la vinculatoriedad de los informes favorables de la provincia y comunidad «de origen» (antecedente 4.c).

Como señala el Tribunal Constitucional, según el mismo art. 8.º del Estatuto del País Vasco, ese derecho, de tener algún sujeto determinado, serían los ayuntamientos del Condado como tales ayuntamientos (Fto. Jco. 11). Podría agregarse que también según la disposición transitoria 7.ª sería así. Y es que, efectivamente, los sujetos de este derecho, consistente en el *inicio del procedimiento* de segregación y posterior agregación (que no en la manifestación del deseo de pertenecer a una u otra comunidad) son entes públicos territoriales, en este caso ayuntamientos, no sujetos individuales (que, por otra parte, siempre tienen la posibilidad de expresar su voluntad, pero según el art. 20 de la Constitución, no en virtud del art. 8.º del Estatuto vasco o de la disposición transitoria del Estatuto castellano-leonés). La intervención de los vecinos en este proceso tiene lugar una vez que los ayuntamientos han iniciado el proceso, como una fase más, fase intermedia y no última, como suele ser habitual en los referéndums, porque tras ella restaría la aprobación del Parlamento vasco y de las Cortes Generales. Pero sin la previa iniciativa de los ayuntamientos, la manifestación de voluntad de los habitantes del Condado carecería de virtualidad jurídica (aunque la tuviese política o social, cuestión que no atañe a este análisis).

### a) La pretendida retroactividad de los requisitos, comenzado ya el procedimiento

Como último razonamiento, los recurrentes entienden que la disposición transitoria supone la aplicación retroactiva de los requisitos en un procedimiento ya iniciado, lo que va en contra del principio de seguridad jurídica (también protegido por el art. 9.3 CE). Es una alegación que sólo cabe mantener desde la concepción unitaria del procedimiento de integración de un enclave en una comunidad autónoma distinta de

la originaria, que es la concepción del Gobierno y del Parlamento vascos. Si, por el contrario, como hasta aquí cree haberse demostrado, este tipo de procesos (en general, no sólo en esta ocasión concreta) se dividen en varias etapas, entre las que destacan una de segregación y otra de agregación, no es posible sostener la irretroactividad, porque lo que regularían el art. 8.º del Estatuto vasco y la disposición transitoria del castellano-leonés son dos fases distintas, e incluso, podría decirse, dos momentos procesales perfectamente diferenciados, agregación y segregación, y sólo cuando una norma posterior incida en una misma de esas fases, cabe hablar de retroactividad.

