

# PROBLEMAS EN LA DETERMINACION TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: EL CASO DE CASTILLA Y LEON

Por JAVIER RUIPEREZ ALAMILLO

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DISPOSITIVO COMO EJE RECTOR DEL NACIMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU QUIEBRA.—III. EL COMPLEJO PROCESO DE FORMACIÓN DE CASTILLA-LEÓN: 1. *Contraposición entre titulares del derecho a la autonomía y del derecho de iniciativa autonómica (STC 100/1984, de 8 de noviembre)*. 2. *El valor de los actos de iniciativa y su revocabilidad (STC 89/1984)*.—IV. POSIBLES VARIACIONES TERRITORIALES DE LA COMUNIDAD: 1. *La hipotética escisión de la Comunidad Autónoma*. 2. *Integración de otros territorios: Cantabria y La Rioja*. 3. *Segregación de una parte del territorio: Treviño*.

## I. INTRODUCCION

Como es sobradamente conocido, nuestra vigente Constitución, de acuerdo con su artículo 2.º, se fundamenta en la *unidad de la nación española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones* que la integran. De esta suerte, lo que ocurre es que, en virtud de un acto jurídico unilateral del poder constituyente estatal, la otrora unitaria y centralista España se configura como una suerte de Estado compuesto (1). Es neces-

---

(1) En este sentido, véase, por ejemplo, R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, para quien el nacimiento de un Estado compuesto puede deberse tanto a la reunión de varios Estados independien-

sario advertir que nuestra Constitución no determina ante qué modelo de Estado nos hallamos. Por el contrario, nuestro constituyente se ha limitado a sancionar, en el título VIII, lo que algún autor ha denominado una «norma de apertura» (2), esto es, se ha establecido un proceso *in fieri* basado en el principio dispositivo, todo lo cual, en la medida en que remite a mayorías coyunturales, lo hace, como se ha puesto de relieve, notablemente incierto en cuanto a su configuración definitiva (3).

Ciertamente, esta indeterminación en cuanto a la estructura del Estado es criticable desde un punto de vista técnico-jurídico (4). Es menester señalar que, en el campo de la práctica política, ésta fue la única solución viable, en el sentido de que el consenso pudo mantenerse tan sólo mediante la consecución de un «compromiso apócrifo» en este tema (5). Con ello, lo que sucede no es que se haya desconstitucionalizado la forma de Estado (6), sino que, por el contrario, el proceso constituyente se mantuvo, en esta materia, abierto hasta la definitiva aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía (7).

---

tes como a la transformación, mediante un acto jurídico estatal, de uno anteriormente unitario (págs. 137-138). En el mismo sentido, M. GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1984, pág. 215; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La organización del Estado», en A. DE BLAS (comp.) y otros: *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, págs. 262-263; H. Kelsen: «La giurisdizione costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1° ottobre 1920», en *La Giustizia Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1981, págs. 7-8, y A. LA PERGOLA: *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milán, 1969, pág. 1.

(2) Cfr. J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (enero-febrero 1986), págs. 7-11.

(3) Cfr. J. L. CASCAJO CASTRO: «La reforma del Estatuto», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVEAP, Oñate, 1983, vol. III, págs. 1630-1631.

(4) Como pone de relieve K. HESSE [«Concepto y cualidad de la Constitución», en *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, CEC, Madrid, 1983, pág. 20], la estructura estatal no puede quedar indeterminada dentro de la Constitución. En el mismo sentido, véase P. DE VEGA: «Poder constituyente y regionalismo», en G. TRUJILLO (coord.) y otros: *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, pág. 371.

(5) Véase J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La descentralización como proceso: España», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.) y otros: *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 124.

(6) Véase, en contra, P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. monográfico 4 (1981), pág. 59.

(7) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El desarrollo del título VIII de la Constitución y el sistema de partidos», *Revista del Departamento de Derecho Político*, número 7 (otoño 1980), pág. 128; *Id.*: *El Estado unitario-federal. La Autonomía como*

No es, obviamente, ahora el momento oportuno para entrar en la polémica doctrinal sobre la naturaleza federal o no del llamado Estado de las Autonomías. Lo que nos interesa retener es que, cualquiera que sea la concepción que sobre el mismo se tenga, éste puede y debe ser explicado desde los conceptos y esquemas acuñados por la doctrina para el Estado federal (8). La razón de que ello sea así es fácilmente aprehensible. Si, como señala H. Finer, las diferencias entre las estructuras estatales sólo son reconducibles a la dicotomía Estado federal-Estado unitario (9), ello significa que el llamado Estado regional o el Estado de las Autonomías formarán parte de la familia de los federalismos (10), siendo, como ya señalara C. J. Friedrich, problemático el buscar diferencias absolutas y radicales entre éste y el federal (11). Ello se debe, fundamentalmente, a que, como advierte A. La Pergola, «el Estado regional tiene una estructura análoga a la del Estado federal, aunque no idéntica, en la medida en que puede adoptar determinados elementos de este último y rechazar otros» (12). Porque esto es así, parece que lo correcto será aplicar aquí la distinción, acuñada por K. C. Wheare, de «Constituciones federales» y «quasi-federales» en contraposición a las «unitarias» (13).

---

*principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 120-121. Así lo entendieron también los firmantes de los «Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981»: «Su desarrollo —del título VIII— es, por tanto, una prolongación natural del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas...» [citamos por J. TORNOS (ed.): *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1982, vol. I, pág. 550].

(8) En apoyo de esta tesis, véase S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, págs. 166-167. Se opone a esta opinión I. DE OTTO PARDO: «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2 (mayo-agosto 1981), páginas 57-92, principalmente pág. 58.

(9) Cfr., por todos, H. FINER: *Theory and Practice of Modern Government*, Henry Holt and Co., Nueva York, 1950, págs. 165-166 (ed. castellana en Tecnos, Madrid, 1964). Véase también H. Kelsen: *Teoría Generale del Diritto e dello Stato*, Etas Libri, Milán, 1978, 5.ª ed., 2.ª reimp., págs. 321-322.

(10) En este sentido se manifiesta G. TRUJILLO: «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado 'federo-regional'», en G. TRUJILLO (coord.) y otros: *Federalismo y regionalismo*, cit., pág. 43; «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *REDC*, núm. 2 (mayo-agosto 1981), pág. 15. P. CRUZ VILLALÓN: *Loc. cit.*, pág. 61.

(11) C. J. FRIEDRICH: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, citado por A. LA PERGOLA: «El 'empirismo' en el estudio de los sistemas federales: En torno a una teoría de Carl Friedrich», *REP*, núm. 188 (marzo-abril 1973), pág. 60, nota 43.

(12) A. LA PERGOLA: «Federalismo y regionalismo: el caso italiano», en G. TRUJILLO (coord.) y otros: *Federalismo y regionalismo*, cit., pág. 170.

(13) Cfr. K. C. WHEARE: *Federal Government*, Oxford University Press, Londres-

Teniendo en cuenta estos razonamientos, vamos a estudiar la problemática jurídica de la determinación territorial de las Comunidades Autónomas y, más concretamente, el estatuto territorial de la Comunidad castellano-leonesa.

## II. EL PRINCIPIO DISPOSITIVO COMO EJE RECTOR DEL NACIMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y SU QUIEBRA

El que el nuevo Estado compuesto español sea fruto de una transformación de un Estado unitario preexistente y no de la unión de varios Estados independientes hace que, como advierte G. Jellinek, el problema que nos plantea no es el de justificar el poder central y la sujeción de los miembros a éste, sino, por el contrario, el de la determinación de cuáles son y cómo van a acceder a esta condición las unidades territoriales inferiores (14). Dos son, en este sentido, los métodos que conoce el Derecho constitucional para la determinación de los miembros. En primer lugar, sería el propio poder constituyente central el que determine las unidades políticas inferiores, mediante su enumeración en el código fundamental. Esta solución ha venido considerándose como una característica esencial para que el Estado pueda ser afirmado como auténticamente federal (15); sin embargo, no puede seguirse manteniendo que constituya una diferencia absoluta entre el Estado federal y el llamado regional, toda vez que la Constitución italiana de 1947 contiene, en su artículo 131, la lista de las regiones dotadas de autonomía.

En segundo lugar, el nacimiento de las nuevas entidades políticas puede

---

Nueva York-Toronto, 1953, 3.ª ed., págs. 16-34; *Las Constituciones modernas*, Labor, Barcelona, 1975, 2.ª ed., págs. 24-35.

(14) Cfr. G. JELLINEK: *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1981, pág. 585. Es en este mismo orden de ideas donde A. LA PERGOLA va a señalar que mientras que en el primer caso puede hablarse de una autonomía residual de las unidades inferiores, reminiscencia de su antigua soberanía, cuando nos hallamos en presencia de las unidades miembro de un Estado descentralizado anteriormente unitario, su autonomía es otorgada; véase A. LA PERGOLA: «Federalismo y Estado regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del Derecho Comparado», *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11 (primavera-verano 1984), pág. 193; «La técnica constitucional de la autonomía: Aspectos de Derecho Comparado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.) y otros: *Autonomía y partidos políticos*, cit., pág. 31.

(15) Cfr. E. LINDE PANIAGUA: «Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 182 (abril-junio 1979), pág. 291. En apoyo de esta concepción, véase el «Discurso» del federalista FRANCHY, en C. ALVAREZ: *El Estado integral de las Autonomías según la Constitución de la II República*, Dosbe, Madrid, 1982, págs. 92-95, especialmente pág. 94.

remitirse a un momento posterior al de la promulgación de la Constitución federal o cuasi-federal, mediante la consagración del principio dispositivo. Este es, desde luego, el sistema que más fortuna ha tenido en el Derecho español, en el entendimiento de que ya está presente en el proyecto elaborado por Salmerón y Chao en 1872, de éste pasará al texto de nuestra Segunda República y, posteriormente, al de 1978. Con él lo que se pretende es que sea la voluntad de los sujetos interesados la que determine el nacimiento de las Comunidades Autónomas, de suerte que, como dijera B. Mirkiné-Guetzevitch, «el regionalismo está subordinado al principio democrático» (16). A ello responde, ciertamente, nuestra vigente norma fundamental cuando, frente a la predeterminación de los Estados federados propia del sistema anterior, lo que nuestro constituyente hizo es establecer una serie de vías a través de las cuales las nacionalidades y regiones pudieron, mediante su conversión en Comunidades Autónomas (17), *acceder voluntariamente a su autogobierno*.

En todo caso, lo que debemos señalar ahora es que si, como advierte la doctrina, es siempre cierto que el proceso de centralización o descentralización de un Estado compuesto va a depender, en gran medida, de la actuación de los partidos políticos que en él operan (18), con la constitucionalización del principio dispositivo éstos se convirtieron, como vemos, en los auténticos protagonistas del proceso autonómico.

Interesa también advertir que ahora el punto de partida es el inverso al del primer sistema. Esto es, mientras que en aquél la existencia de territorios dependientes del poder central en el momento de promulgarse la Constitución tiene, como señala Ch. Durand, un carácter extraordinario y, desde luego, provisional (19), ahora, al concebirse la autonomía como un derecho de ejercicio voluntario, lo que sucede es que todo el territorio nacional estuvo, hasta que fueron actuados los mecanismos de acceso a la autonomía, bajo

(16) B. MIRKINE-GUETZEVITCH: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934, pág. 216, véase también la pág. 217.

(17) Sobre la distinción entre «Nacionalidades y Regiones» y «Comunidades Autónomas», entendemos que tiene razón M. García Pelayo cuando afirma que «las Comunidades Autónomas son la configuración jurídico-pública de las nacionalidades y regiones integrantes de la nación española» (voz «Estado», en *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984, pág. 258).

(18) Cfr. K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona-Caracas-México, 1979, 2.ª ed. reimp., pág. 359. En el mismo sentido, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La descentralización como proceso: España», cit., pág. 118.

(19) Cfr., por todos, CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», en BERGER, CHEVALIER y otros: *Federalismo y federalismo europeo*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 181. Véase artículo 2.º Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873.

el poder central. Siendo así, cabe, en vía de principio y mientras no existan motivos de interés nacional en contrario (20), imaginar una situación en la que junto a nacionalidades y regiones que gocen del *status* jurídico de Comunidades Autónomas hubiera podido haber otras que continuaran dependientes del poder central (21).

Debemos, sin embargo, poner de relieve que si es cierto, desde un punto de vista jurídico formal, que el proceso autonómico viene informado por el principio dispositivo o de voluntariedad por parte de los entes locales (22), no puede ignorarse que la realidad material es muy otra. En este sentido, es siempre constatable una notable presencia, de hecho o de derecho, del poder central en el proceso de configuración de las Comunidades Autónomas, pudiendo señalarse lo siguiente:

En primer lugar, por lo que se refiere a la fase de iniciativa autonómica, es necesario advertir que si bien las Diputaciones, los Ayuntamientos, los órganos preautonómicos y, para el caso de la integración en el País Vasco, el Parlamento Foral de Navarra son jurídicamente libres para acordar la iniciación del proceso autonómico, ocurre, por el contrario, que este carácter es más formal que real. En efecto, resulta evidente que, en la medida en que el moderno sistema democrático no puede funcionar sino a través de las organizaciones políticas partidistas (23), produciéndose la traslación de la toma de decisiones de los tradicionales foros de discusión política a las sedes de estos grupos, quienes decidieron la iniciación del proceso autonómico fueron los partidos políticos eventualmente representados en esas instancias de poder (24), que generalmente coincidieron con los que ostentaban las posiciones mayoritarias en la esfera del poder central. De esta suerte, lo que sucedió es que, al actuar el partido político como correa de transmisión entre ambas

---

(20) Esta es la interpretación que se desprende de la STC 100/1984, de 8 de noviembre, fundamento jurídico cuarto, sobre la utilización del artículo 144, c), para incorporar Segovia a Castilla-León.

(21) Cfr. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española (9 diciembre 1931)*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, págs. 80-81. F. TOMÁS Y VALIENTE: *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 1983, 4.ª ed., pág. 462. P. CRUZ VILLALÓN: *Loc. cit.*, pág. 58.

(22) Cfr., por ejemplo, STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico segundo a), y STC 16/1984, de 6 de febrero, fundamento jurídico segundo.

(23) Cfr., por ejemplo, H. KELSEN: *Valor y esencia de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977, págs. 36-37. E. E. SCHATTSCHNEIDER: *Régimen de partidos*, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 23.

(24) Cfr. esta idea en G. LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971, págs. 26-30. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», *REP*, núm. 44 (marzo-abril 1985), pág. 39.

organizaciones jurídico-territoriales, la adopción del acuerdo de iniciativa dependió, en la mayoría de los supuestos, de los intereses concretos y coyunturales que desde una perspectiva estatal tenían los partidos entonces mayoritario (25).

En segundo lugar, por lo que se refiere al proceso estatuyente, aquí la presencia del poder central se manifiesta ahora en un doble sentido. Por un lado, debe señalarse que, como consecuencia de la ausencia de autonomía constitucional en las nuevas entidades territoriales (26), los Estatutos de Autonomía fueron aprobados por el poder legislativo central sin que existiera más límite en su actuación que el de respetar el contenido autonómico mínimo (27). Pero, además, el poder central estuvo presente a lo largo de todo el proceso estatuyente. En este sentido, debe tenerse en cuenta que si bien los artículos 146 y 151.2.1 establecen que el proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea *ad hoc*, en la medida en que los diputados y senadores, representantes de la nación en su conjunto, son llamados a formar parte de la misma, lo que ocurrió es que, a diferencia del caso italiano (28), dicho proyecto fue obra, en buena medida, del poder central y no de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, es necesario advertir que el principal motivo de quiebra del principio dispositivo no va a venir del terreno normativo, sino de la propia actitud de los partidos políticos, teniendo como punto de referencia el año 1981, en el que se producen el «Informe de la Comisión de Expertos» y, basados en éste, los «Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981» entre el Gobierno de la UCD y el PSOE. En efecto, ambos documentos iban dirigidos a la supresión práctica de la ya de por sí hipotética voluntariedad de los entes locales en la creación de las Comunidades Autónomas, en el entendimiento de que, como señaló uno de los integrantes de la «Comisión», «la excesiva flexibilidad del principio dispositivo planteaba problemas sustanciales para la construcción del Estado de las Autonomías. También que el propio juego de este principio puede hacerlo de utilidad poco discutible cuando es una pequeña parte de los territorios que integran el Estado, pero no cuando las iniciativas autonómicas se generalizan, porque entonces puede conducir

(25) Véase esta idea en S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 250.

(26) Para una definición de la autonomía constitucional, véase M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica del Estado federal*, M. Aguilar, Madrid, 1931, pág. 272.

(27) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, págs. 270-271. L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1981, pág. 215.

(28) Artículo 123 de la Constitución italiana: «El Estatuto es deliberado por el Consejo Regional, con la mayoría absoluta de sus componentes y aprobado mediante ley de la República.»

a una diversidad inmanejable de términos organizativos, es decir, a impedir, lisa y llanamente, el eficaz funcionamiento del aparato público» (29). Resultado de todo ello fue el que los procesos autonómicos entonces pendientes se aceleraran y, por lo que se refiere a la asunción de competencias, se uniformaran, produciéndose este fenómeno, como advierte, por ejemplo, F. Rubio Llorente, a instancias del poder central (30).

La cuestión, en la medida en que el Tribunal Constitucional no conoce más que de los actos normativos con fuerza de ley y nunca del mero acuerdo o pacto entre las distintas fuerzas políticas (31), no va a obtener una respuesta jurisdiccional (32). Sin embargo, creemos que esta utilización política del principio dispositivo no parece ser la más adecuada desde el punto de vista de la corrección constitucional, pues esta materia no es disponible más que por el poder de revisión (33).

### III. EL COMPLEJO PROCESO DE FORMACION DE CASTILLA-LEON

Si, con carácter general, el principio dispositivo ha producido una gran conflictividad en el desarrollo del proceso autonómico, esta nota alcanzó su mayor expresión en el caso de la Comunidad castellano-leonesa (34), y ello desde el momento mismo en que, por el Real Decreto-Ley de 13 de junio de 1978, se procedió a la dotación del régimen preautonómico para las provincias de Santander, Burgos, Logroño, Soria, Segovia, Avila, Valladolid, Pa-

(29) S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 144.

(30) Cfr. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», *REDC*, núm. 16 (enero-abril 1986), pág. 101. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA y LL. AGUILÓ LUCIA: *Lecciones de Derecho Constitucional*, II. *Derecho Autonómico*, Fernando Torres, Valencia, 1982, pág. 203.

(31) Cfr. art. 161.1 Const. y art. 27 LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

(32) Téngase en cuenta que no nos estamos refiriendo a la LOAPA (hoy LPA), único contenido de los Acuerdos autonómicos que se concreta en una ley y sobre la que el TC se pronunció en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Por el contrario, a lo que nos referimos es al pacto político cuyo cumplimiento lleva a la aprobación de los distintos Estatutos.

(33) Cfr., por analogía, STC 76/1983, fundamento jurídico cuarto.

(34) Esta misma idea puede verse en P. BIGLINO: «La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la Ley (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre de 1984 sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla-León)», *REDC*, núm. 14 (mayo-agosto 1985), pág. 257.



lencia, León, Zamora y Salamanca. Desde ese mismo momento comenzaron las discusiones sobre cuál debía ser su verdadera composición, sin que, por otra parte, se lograra una definitiva y pacífica solución con los Acuerdos autonómicos. Por el contrario, y como señaló el señor Llamazares al año de promulgarse el Estatuto, «nuestra Comunidad es la única de España que tiene pendiente de enjuiciamiento constitucional su Estatuto, y ello a solicitud de gentes de la propia Comunidad ... Nuestra historia, tan fecunda, no ha contribuido, como en otras Comunidades españolas, a delimitar con claridad nuestro territorio. Por el contrario, ha sido utilizada por unos y por otros para sus posiciones encontradas, teniendo como testigo impasible al pueblo castellano-leonés» (35).

Muchos son, en efecto, los problemas jurídicos que plantea la configuración territorial definitiva de esta región. En este epígrafe, dejando al margen, por ahora, las posibles variaciones que en lo venidero pudieran producirse, vamos a analizar tan sólo los derivados de la incorporación a la Comunidad de las provincias de León y Segovia.

1. *Contraposición entre titulares del derecho  
a la autonomía y del derecho de iniciativa autonómica  
(STC 100/1984, de 8 de noviembre)*

El caso de Segovia es, sin duda, uno de los ejemplos más evidentes de la supresión práctica de la voluntariedad en la configuración de los entes territoriales supraprovinciales. En efecto, estando desde 1980 desligada esta provincia del proceso autonómico castellano-leonés, el 31 de julio de 1981 se producirán dos hechos relevantes sobre su futuro autonómico. En primer lugar, ese día tiene lugar la firma de los Acuerdos autonómicos entre los dos primeros partidos nacionales. En ellos se prevé la incorporación de Segovia a Castilla y León. En segundo lugar, la Diputación Provincial decide, en base al artículo 143.2, iniciar el proceso para la constitución de una Comunidad uniprovincial con entidad regional histórica. Esta iniciativa, apoyada en primera instancia por el 87 por 100 de los municipios, representantes del 55,6 por 100 de la población, se vería frenada cuando, el 3 de diciembre de 1981, el Ayuntamiento de Cuéllar revoca su adhesión a este proyecto a la par que solicita de las Cortes Generales la integración de Segovia en la

---

(35) Citado por A. SÁNCHEZ BLANCO: «Comentario al art. 2.º», en E. RIVERO YSERN (dir.) y otros: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, IEAL, Madrid, 1985, pág. 38.

Comunidad de Castilla-León. Estando así las cosas, el Gobierno, ante la ausencia de una iniciativa válida en esta provincia, remite, en enero de 1983, a las Cortes Generales un proyecto de Ley Orgánica por el que, de conformidad con lo establecido en el artículo 144, c), se decide la incorporación de Segovia al proyecto autonómico castellano-leonés. Proyecto que, sin modificación alguna, se convertiría en la *Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo*, publicada, de forma coextensa al Estatuto de Autonomía, en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de marzo, y contra la cual cincuenta y tres senadores de la Coalición Popular interpondrían recurso de inconstitucionalidad el 1 de junio del mismo año.

Dejando al margen la problemática en torno a la revocación del acuerdo de Cuéllar —objeto del siguiente apartado—, las cuestiones que se plantean en el contencioso segoviano son, fundamentalmente, las siguientes: 1.ª ¿quiénes son los titulares del derecho a la autonomía?; 2.ª, ¿quién debe apreciar la «entidad regional histórica»?; y 3.ª, la constitucionalidad de la aplicación del artículo 144, c), a este supuesto.

Por lo que se refiere al primero de los interrogantes, es menester comenzar señalando cómo el Tribunal, al igual que hace la doctrina más competente, establece claramente la distinción entre el derecho a la autonomía y el derecho de iniciativa autonómica. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en su artículo 2.º la Constitución configura a las nacionalidades y regiones como sujetos activos del derecho a la autonomía, es decir, son únicamente estas entidades las que, como se desprende del artículo 143.1, tienen constitucionalmente garantizado el «derecho a acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas». Frente a éste, nuestro código fundamental reconoce, en el artículo 143.2 y con carácter general, el derecho de las Diputaciones y los Ayuntamientos a iniciar el proceso autonómico (36). De este modo, ocurre que, como se desprende de la argumentación del Tribunal Constitucional, las provincias no son por sí mismas titulares del derecho a la autonomía regional, sino, por el contrario, y obviando ahora la problemática del fenómeno partidocrático, del derecho de iniciativa autonómica en la medida en que en ellas confluyan los requisitos de los primeros párrafos del artículo 143. De donde se concluye que el derecho a la autonomía de las actuales Comunidades Autónomas uniprovinciales no se deriva de su con-

---

(36) Cfr. P. CRUZ VILLALÓN: *Loc. cit.*, págs. 54-55. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., págs. 150-153. Véase también J. LEGUINA VILLA: «El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la sentencia de Segovia, STC 100/1984, de 8 de noviembre)», *REDC*, núm. 14 (mayo-agosto 1985), págs. 181-201. En contra de esta afirmación, J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, voz «Comunidades Autónomas», en *Diccionario del Sistema Político Español*, cit., pág. 71.

dición de provincias, sino del hecho de que gozan de la cualidad de ser provincias con «entidad regional histórica», es decir, por su condición de regiones (37).

Esta respuesta debe, inevitablemente, ponerse en relación con la segunda cuestión. Es evidente que la determinación de si se goza de entidad regional histórica no puede quedar al arbitrio de los titulares de la iniciativa autonómica. Será, de acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados, la Mesa de esta Cámara la que deba decidir si concurre o no en el caso concreto esta condición cualitativa (38). En el caso que nos ocupa esta verificación se hace de un modo implícito. En efecto, en la medida en que el proceso autonómico uniprovincial se paralizó antes de que las Cortes hicieran su entrada en escena, habrá de entenderse que cuando éstas analizan si existen motivos de interés general que aconsejen convertir a Segovia en parte integrante de Castilla-León, lo que hicieron, de algún modo, es examinar si es predicable de la misma la condición de provincia-región.

Finalmente, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 144, c), al supuesto de Segovia, debemos comenzar señalando que si bien es cierto que el acceso a la autonomía es un derecho de ejercicio voluntario, esta voluntariedad encuentra un límite constitucionalmente establecido: el interés nacional. Ello significa que, cuando el contenido negativo, es decir, el no ejercicio del derecho al acceso a la autonomía suponga un tal dislate que perjudique el interés nacional, la Constitución autoriza a las Cortes para que pongan fin a esta situación mediante la sustitución de la iniciativa de las Corporaciones Locales a las que se refiere el artículo 143.2 (39). Admitido esto, lo que debemos preguntarnos es cuál es el alcance de la facultad que la Constitución reconoce al Parlamento central y si, habida cuenta el fracaso de la iniciativa, éste hubiera debido esperar los cinco años a que se refiere el artículo 143.3.

Frente a la tesis restringida sostenida, por ejemplo, por E. Linde Paniagua, según la cual tan sólo es posible utilizar la facultad del artículo 144, c), en los casos de ausencia total de iniciativa local (40), el intérprete supremo

(37) Cfr. STC 100/1984, de 8 de noviembre, fundamento jurídico segundo.

(38) Art. 136.1 Reglamento del Congreso: «Recibido en el Congreso un proyecto de Estatuto elaborado por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y disposición transitoria primera de la Constitución, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos.»

(39) STC 100/1984, fundamento jurídico tercero. Véase, por ejemplo, J. LEGUINA VILLA: *Loc. cit.*, pág. 187, y S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 266.

(40) E. LINDE PANIAGUA: *Loc. cit.*, pág. 325.

de la Constitución resuelve la primera cuestión aceptando, de alguna manera, la tesis amplia iniciada por la Comisión de expertos, señalando que tal posibilidad podría ser utilizada tanto ante la ausencia total de iniciativa autonómica o cuando ésta se haya frustrado como en aquellas «hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa que las Cortes entiendan de interés nacional» (41). De esta suerte, y en la medida en que es el interés nacional el que determina la utilización de esta vía, no era aplicable al caso segoviano el plazo de cinco años que, para el supuesto de que fracasase la iniciativa autonómica, establece el párrafo tercero del artículo 143, en el entendimiento de que, como advierte el Tribunal, «sería un contrasentido supeditar 'los motivos de interés nacional', que son la única razón de ser de la actuación 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 143.1 y 2 de la Constitución, lo que equivaldría a dejar en manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional atribuida, (...) a las Cortes Generales» (42) por el texto constitucional.

## 2. *El valor de los actos de iniciativa autonómica y su revocabilidad (STC 89/1984)*

Es, ciertamente, la problemática del valor de los actos de iniciativa autonómica y de la posible revocabilidad de los mismos lo que va a constituir el objeto fundamental del recurso de inconstitucionalidad número 381/1983, presentado por la Coalición Popular del Senado contra la enumeración de León entre las provincias de Castilla-León, en base al acuerdo adoptado el 13 de enero de 1983 por la Diputación de aquella provincia revocando la iniciativa autonómica anteriormente decidida.

Como ya sabemos, León aparecía contemplada por el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 20/1978 como integrante, en primera instancia, del Consejo

---

(41) STC 100/1984, fundamento jurídico tercero. Para la fundamentación doctrinal de esta tesis, véase «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», en J. TORNOS (ed.): *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, pág. 457, y S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, págs. 266-267.

(42) STC 100/1984, fundamento jurídico primero. En contra de esta afirmación se manifiesta E. LINDE PANIAGUA, para quien «los plazos a que se hace referencia en el artículo 143 son operativos para las Cortes en el ejercicio de las potestades que se atribuyen en el artículo 144» (*loc. cit.*, pág. 319).

General de Castilla y León. Ello, sin embargo, no prejuzgaba, a tenor del artículo 2.2 y disposición transitoria primera de dicho Real Decreto-Ley, su futura pertenencia a la Comunidad Autónoma. Es así que, como puso de relieve el Tribunal Constitucional, únicamente a partir del 16 de abril de 1980, en que se adoptaron los acuerdos de iniciativa en los términos del artículo 143.2, pudo considerarse integrada esta provincia al proyecto autonómico castellano-leonés (43).

Para determinar cuál es el valor de estos actos es necesario advertir que el proceso autonómico viene configurado en base a una serie de fases distintas y concatenadas, es decir, los actos propios de cada una de ellas surten efectos tan sólo mientras sea su actor el sujeto responsable de la impulsión del mismo, pero no una vez que éste ha entrado en su siguiente fase. Porque esto es así, ocurre que, siendo absolutamente necesarios para la formación de la Comunidad, «los actos a que se refiere el artículo 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase» (44), cosa que no ocurre hasta tanto no se produzca la convocatoria de la Asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución. Así las cosas, la sentencia de León admitió la tesis, sustentada por S. Muñoz Machado, de que, en la medida en que Diputaciones y Ayuntamientos continúen como responsables de la impulsión del proceso, éstos podrán revocar libremente la iniciativa autonómica adoptada al tratarse de un acto administrativo no declarativo de derechos (45).

Evidentemente, al encontrarse ya el proceso autonómico en su última fase, tras el examen del proyecto de Estatuto por la Mesa del Congreso, el acuerdo de 13 de enero de 1983 no pudo, en modo alguno, revocar el de 16 de abril de 1980, cuya eficacia, de acuerdo con la tesis admitida por el Tribunal, «se había agotado tiempo atrás» (46). De todo lo dicho se desprende la constitucionalidad del artículo 2.º del Estatuto castellano-leonés, sin que, como veremos, ello cierre el camino a la formación de una Comunidad Autónoma con León —provincia o reino— como base geográfica.

---

(43) STC 89/1984, de 29 de septiembre, fundamentos jurídicos tercero y cuarto.

(44) *Ibidem*, fundamento jurídico quinto.

(45) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, págs. 253-254. Esta conclusión debería hacerse extensiva al contencioso suscitado por la revocación del Ayuntamiento de Cuéllar.

(46) STC 89/1984, fundamento jurídico quinto.

IV. POSIBLES VARIACIONES TERRITORIALES DE LA COMUNIDAD

Los problemas jurídicos en la determinación del territorio de Castilla y León no terminan con la aprobación del Estatuto de Autonomía y el fallo del Tribunal Constitucional en los contenciosos de León y Segovia. Por el contrario, la todavía reivindicada autonomía de León, la posible integración de las Comunidades cántabra y riojana o, finalmente, el controvertido enclave de Treviño hacen pensar —bien que poco previsible, al menos en un futuro próximo— que la Comunidad Autónoma de Castilla y León conozca alguna variación en cuanto a su conformación territorial.

1. *La hipotética escisión de la Comunidad Autónoma*

Como es sabido, una de las principales dificultades que subyacen en la problemática autonómica de Castilla-León es la reivindicación de algún partido (AP, PREPAL) de que León forme una Comunidad Autónoma independiente de aquélla. Y, ciertamente, fue ésta una de las cuestiones que, de forma tácita, se le plantearon al Tribunal Constitucional en el recurso contra el Estatuto castellano-leonés, sin que, como no podía ser de otra forma, obtuviera respuesta por parte del Tribunal (47). Ahora bien, en cuanto que estamos ante un problema real, el estudio de la determinación territorial de esta Comunidad obliga a sus análisis y a la búsqueda de una solución, siquiera sea teórica, al mismo.

La escisión de los miembros o, dicho de otro modo, el que puede nacer un nuevo Estado de la división de otro ya miembro de la Unión es, como advierte Ch. Durand, una posibilidad que, admitida en el artículo IV, sección 3.<sup>a</sup>, 1, del texto estadounidense, se encuentra recogida en la mayor parte de las Constituciones federales (48). Siendo esto así, lo que debemos preguntarnos es si, ante la inexistencia de un precepto constitucional expreso en tal

---

(47) *Ibidem*, fundamento jurídico primero: «Con ello queda dicho, asimismo, que la presente sentencia no puede pronunciarse sobre el problema de si la provincia de León puede o no segregarse, ahora o en el futuro, de la Comunidad Autónoma a la que pertenece en la actualidad, ni tampoco sobre cuál sería la vía a través de la cual podría alcanzar tal objetivo.»

(48) Cfr. CH. DURAND: *Les Etats Fédéraux. Etude de Droit Constitutionnel Positif*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1930, pág. 139. Una excepción a esta regla sería la del proyecto de Constitución Federal español de 1873, cuyo artículo 104 señalaba que «ningún nuevo Estado será erigido o formado en la jurisdicción de otro Estado».

sentido, cabe aplicar este principio al supuesto que nos ocupa. La respuesta correcta parece ser la de afirmar esta posibilidad en base al carácter voluntario con que la Constitución configura el derecho a la autonomía. Esto es, al ser éste un derecho de ejercicio formalmente voluntario, lo que ocurre es que su contenido puede ser tanto positivo como negativo, y este último se traduce, por un lado, en la posibilidad que las nacionalidades y regiones tienen de no acceder al autogobierno y, por otro, en que, de acuerdo con lo establecido en 1931, éstas o parte de ellas puedan renunciar al régimen autonómico ya obtenido.

La doctrina suele ampararse en el artículo 22 del texto de nuestra Segunda República para fundamentar esta segunda hipótesis (49). Sin embargo, lo cierto es que el silencio del último constituyente español a este respecto implica una serie de efectos beneficiosos con respecto a lo que sería la aplicación estricta de aquel precepto. En efecto, ya el profesor N. Pérez Serrano criticaría que el código republicano admitiera la voluntad unilateral de una provincia como único factor determinante del cambio de *status*. La razón es fácilmente comprensible. Una vez que la nueva entidad político-territorial se ha constituido, surgirá un interés común a toda la colectividad que la integra en su mantenimiento, cuya defensa no puede quedar al arbitrio de una de sus provincias (50). Es en base a este interés supraprovincial por lo que, como regla general, los ordenamientos federales exigen que sea el propio Estado-miembro quien autorice la escisión de esa provincia. De esta suerte, ocurre que «les organes propes d'un 'Etat-membre' peuvent maintenir dans cette collectivité une minorité regionales qui désire s'en séparer, même si cette minorité est presque aussi nombreuse que la majorité, même si elle compte plusieurs millions de personnes, el l'unanimité des habitants d'une contrée bien déterminée» (51).

Debe, asimismo, tenerse en cuenta que, como pone de relieve Hans Kelsen, en el Estado federal el territorio es objeto de una doble cualificación, es decir, es territorio del Estado-miembro y territorio parcial de la Federación (52). De ello se desprende que no es únicamente a la Comunidad Autónoma a quien afecta el cambio de *status* de una parte de su territorio; por el contrario, puede verse vulnerado el propio interés nacional. Es para preservar

(49) Véase, en este sentido, A. SÁNCHEZ BLANCO: *Loc. cit.*, pág. 43.

(50) Cfr. N. PÉREZ SERRANO: *Op. cit.*, pág. 108.

(51) CH. DURAND: *Les Etats Fédéraux...*, cit., pág. 140.

(52) Cfr. H. KELSEN: *Teoría General del Estado*, Nacional, México, 1979, 15.ª ed., pág. 281. Sobre el territorio federal véase P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1977, 2.ª ed. rev., vol. II, págs. 371 y sigs.

este último para lo que se requiere la concurrencia de voluntades entre el poder regional y el federal (53).

Uno y otro interés van a encontrar mecanismos de defensa en la realidad constitucional española. En primer lugar, el interés de la Comunidad Autónoma se ve protegido frente a la provincia en cuanto que, en virtud del artículo 147.2, b), de la Constitución, toda alteración del ámbito territorial deberá, en la medida en que su delimitación ha de formar inexcusablemente parte del mismo, realizarse a través de la reforma estatutaria, es decir, con la aprobación de los poderes públicos de la región autónoma (54). En segundo lugar, al requerirse que la reforma estatutaria sea aprobada, en último término, por las Cortes Generales, el interés nacional aparece defendido, en cuanto que es su propio legislativo quien consentirá, en su caso, la escisión de León. En tercer y último lugar, es también constatable una doble defensa del interés regional frente al Estado central, así: 1.º Por un lado, el silencio de la Constitución deberá entenderse, con Ch. Durand, como un mecanismo en favor del mantenimiento de la integridad territorial de las Comunidades Autónomas, pues el legislador central carece de las competencias de atribución (55). 2.º Si bien es el Estado quien, en última instancia, aprueba la reforma estatutaria, lo cierto es que éste no podrá efectuarla de forma unilateral (56), siendo la revisión de la propia Constitución la única vía que tiene el poder central para producir una modificación del Estatuto sin contar con las nacionalidades y regiones (57).

## 2. Integración de otros territorios: Cantabria y La Rioja

Siguiendo el ejemplo de nuestra Segunda República, el artículo 145.1 del texto de 1978 va a establecer que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas». Esto contrasta, ciertamente, con la regla

(53) Cfr. CH. DURAND: *Les Etats Fédéraux...*, cit., pág. 139.

(54) Cfr. STC 99/1986, de 11 de julio, fundamento jurídico quinto. En el mismo sentido, véase E. RIVERO YSERN: «Comentario al art. 43», en E. RIVERO YSERN (dir.) y otros: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, cit., pág. 314. Una excepción a esta regla es la de la disposición adicional primera del Estatuto andaluz, que prevé la ampliación de esta Comunidad por la incorporación de Gibraltar «sin que ello suponga reforma del presente Estatuto».

(55) Cfr. CH. DURAND: *Les Etats Fédéraux...*, cit., pág. 139.

(56) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., págs. 121-122. En contra de esta opinión, S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, págs. 306-307.

(57) Cfr. J. L. CASCAJO CASTRO: *Loc. cit.*, pág. 1637. S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 345.



generalizada en los ordenamientos federales, y de la que el artículo 105 del proyecto de 1873 es una buena muestra. La razón última de esta prohibición parece ser la de evitar la formación de entes político-territoriales de gran extensión que pudieran hacer peligrar, incluso, el propio poder del Estado (58). No es ahora, obviamente, el momento de detenernos en el análisis de la posible virtualidad práctica de esta norma (59). Lo que nos interesa señalar es que el artículo 145.1 va a conocer dos excepciones: 1.<sup>a</sup> La prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución y recogida en la adicional segunda de la LORAFNA, permitiendo la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2.<sup>a</sup> La que, tomando como base los Acuerdos autonómicos de 1981, contienen los Estatutos de Cantabria (artículo 58), de la Rioja (art. 44) y de Castilla-León (disp. trans. séptima).

En el primer caso, toda vez que, como señala el Tribunal Constitucional, Navarra se ha convertido en una Comunidad Autónoma en virtud de la aprobación de la LORAFNA —auténtico Estatuto de Autonomía— (60), parece que nos encontramos ante lo que la doctrina conoce como ruptura o quebrantamiento constitucional que, al encontrarse, de alguna manera, previsto en la disposición transitoria cuarta del texto de 1978, no parece plantear problemas en cuanto a su admisibilidad (61). Más problemática resulta la admi-

(58) Véase, en este sentido, A. ROYO VILLANOVA: *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934. N. PÉREZ SERRANO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 95.

(59) Véase M. GARCÍA ALVAREZ: «La voluntad regional como origen de la autonomía política en la II República», *Sistema*, núm. 14 (julio 1976), pág. 88.

(60) Cfr. STC 16/1984, de 6 de febrero. Véase S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 278. F. TOMÁS Y VALIENTE: «Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», en *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, CEC-Tribunal Constitucional, Madrid, 1985, págs. 157-158.

(61) Entendemos, con el profesor P. DE VEGA (*La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 166-167), por «quebrantamiento constitucional» aquel fenómeno «con el que se alude a la violación —en el sentido de no observancia— a título excepcional y para supuestos concretos de un precepto constitucional que, sin embargo, permanece en vigor para el resto de los casos objeto de su regulación» (pág. 166), que puede producirse «o bien cuando la Constitución directamente lo autoriza (...) o bien cuando no estando previsto en el texto constitucional se deroga la norma para los casos concretos por el procedimiento establecido para la reforma constitucional» (pág. 167), sin que, en rigor, pueda considerarse un supuesto de revisión constitucional, sino que son figuras distintas (cfr. K. HESSE: *Loc. cit.*, pág. 25). En el caso de la integración de Navarra, Comunidad Foral, en Euskadi, al ser la propia Constitución la que de alguna manera permite la inobservancia del artículo 145.1, estamos ante lo que C. SCHMITT (*Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 116) denomina «quebrantamiento constitucional de la Constitución».

sión de la segunda excepción al artículo 145.1. Como sabemos, tanto Santander como Logroño estaban contempladas en el Real Decreto-Ley 20/1978, de 13 de junio, como posibles partes integrantes de Castilla y León. Esto no fue admitido pacíficamente por todas las fuerzas políticas de esas provincias, sino que, por el contrario, se reivindicó su carácter de «provincias con entidad regional histórica». Así las cosas, en julio de 1981 el Gobierno centrista y el PSOE van a atender estas reivindicaciones al prever la conversión de éstas en las respectivas Comunidades de Cantabria y La Rioja. Pero, junto a esta autonomía independiente, va a acordarse que, «en el caso de que Cantabria y La Rioja así lo decidan, debe hacerse posible su integración en Castilla-León. A tal efecto en sus Estatutos es conveniente introducir alguna cláusula que posibilite la decisión de integración aludida».

Teniendo en cuenta su origen, parece que estamos ante un supuesto de «quebrantamiento inconstitucional de la Constitución» (62), cuya validez es, desde un punto de vista técnico-jurídico, difícilmente sostenible. En efecto, lo que debemos preguntarnos es cómo puede conciliarse esta previsión con la expresa prohibición constitucional de la federación o integración de Comunidades Autónomas. Será el Estatuto castellano-leonés el que nos dé la solución a esta cuestión en los dos primeros párrafos de su disposición transitoria séptima, a cuyo tenor:

«1. En el caso de que una Comunidad Autónoma decida, a través de sus legítimos representantes, su disolución para integrar su territorio en el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la incorporación deberá ser aprobada por las Cortes de Castilla y León o por el Pleno del Consejo General a que se refiere la disposición transitoria primera.

2. Adoptado el acuerdo al que se refiere el apartado anterior, la reforma del Estatuto, que sólo podrá extenderse a los extremos derivados del acuerdo correspondiente, deberá ser aprobada por las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y, con posterioridad, por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.»

Con esta solución se logra obviar los vicios de inconstitucionalidad que, a primera vista, parecía tener la integración de Cantabria y La Rioja en Castilla-León, a la par que se satisfacen las exigencias que para tal caso establecen los sistemas federales. En efecto, es menester advertir, en primer lugar, que lo que el legislador estatuyente ha hecho con esta formulación

---

(62) Cfr. C. SCHMITT: *Op. cit.*, pág. 116.

no es sino repetir el esquema del artículo IV, sección 3.<sup>a</sup>, 1, de la Constitución de los Estados Unidos, en el sentido de que esta hipotética fusión requiere el asentimiento de los legislativos regionales y, posteriormente, la aprobación definitiva del Estado central mediante ley orgánica. En segundo lugar, en cuanto que se exige la disolución, es decir, su retorno al *status* de provincia directamente dependiente del poder central de la Comunidad Autónoma que pretende la integración, lo que sucede es que no puede hablarse ya de una federación entre Comunidades Autónomas, sino de una mera ampliación del Estatuto a las provincias de Santander y Logroño, supuesto que no se opone al mandato del artículo 145.1.

### 3. Segregación de una parte del territorio: Treviño

La última de las cuestiones que plantea la configuración geográfica de Castilla y León es la que se deriva del Condado de Treviño y la reivindicación vasca sobre el mismo. De ella ha conocido el Tribunal en la sentencia 99/1986, de 11 de julio. Como se sabe, Treviño es un enclave burgalés situado en el territorio de Alava. De ahí se deriva el que existan una serie de circunstancias socioculturales que vinculan a sus habitantes con el pueblo vasco, que son las alegadas por los órganos de gobierno de esta Comunidad como base de su reivindicación sobre estos municipios. No vamos a entrar ahora en el análisis de estas vinculaciones sociológicas que, sin duda, existen. Lo que nos interesa es únicamente el aspecto jurídico que plantea esta cuestión y la respuesta que encuentra en los Estatutos vasco y castellano-leonés.

Conviene, en este sentido, comenzar advirtiendo que, como ha dicho el Tribunal, parece obvio que la reserva estatutaria establecida en el artículo 147.2, b), de la Constitución se refiere no sólo a la mera delimitación del ámbito territorial que la Comunidad tiene en el momento de aprobarse su correspondiente Estatuto, sino que éste deberá hacer referencia a las posibles alteraciones de aquél (63). Es precisamente en base a este contenido amplio del precepto constitucional por lo que se justifica el artículo 8.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco, a cuyo tenor:

---

(63) STC 99/1986, fundamento jurídico cuarto: «El artículo 147.2 b) de la Constitución prescribe, como contenido necesario de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, la 'delimitación de su territorio'. Tal reserva estatutaria, que no sólo entraña la definición del territorio de cada Comunidad, sino también las previsiones relativas a su posible alteración, ha dado lugar a normas estatutarias de contenido diverso.»

«Podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- a) Que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar.
- b) Que lo acuerden los habitantes de dicho municipio o territorio mediante referéndum, expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.
- c) Que los aprueben el Parlamento del País Vasco y, posteriormente, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.»

Ahora bien, si esto es cierto, es asimismo evidente que interesa también al Estatuto castellano-leonés la regulación de la alteración de su actual territorio. La razón de ello es obvia. El derecho de los habitantes de estos municipios a pertenecer a la Comunidad Autónoma de su elección debe ser observado desde los dos aspectos o, más concretamente, desde los dos intereses regionales a que afecta. En efecto, el ejercicio de este derecho de autodeterminación implica, en primer lugar, la integración o agregación de los municipios de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño en una Comunidad distinta a la que actualmente pertenecen, que es lo que, en rigor, está regulando el artículo 8.º vasco. Pero, en segundo lugar, esta hipótesis debe ser contemplada como la segregación de éstos respecto de Castilla y León, que deberá ser regulado por la norma institucional básica de esta Comunidad. A ello se dedica la disposición transitoria 7.ª, 3, del Estatuto castellano-leonés, norma que, como señala el profesor E. Rivero, parece, en principio, responder no sólo a los mandatos del texto constitucional, sino también a la actual normación administrativa al respecto (64).

El Tribunal Constitucional advierte que la facultad de libre disposición de los Estatutos sobre este tema tiene un límite: la aprobación de la alteración territorial por el Parlamento central mediante Ley Orgánica (65). Límite que, como sabemos, se justifica por el doble motivo (66) de que, por un

(64) Cfr. E. RIVERO YSERN: «Comentario a la disposición adicional séptima», en E. RIVERO YSERN (dir.) y otros: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, cit., págs. 335-336.

(65) Cfr. STC 99/1986, fundamento jurídico noveno.

(66) Véase *supra* notas 53 y 54.

lado, existe un interés de la nación, que puede verse afectado por el cambio de *status* de alguna parte de su territorio. Y, por otra parte, la intervención del Estado central es una exigencia constitucional, en el entendimiento de que al ser un contenido obligatorio del Estatuto la delimitación de su territorio, su alteración implica una reforma del mismo que, de acuerdo con el artículo 147.3, habrá de ajustarse al procedimiento establecido en los mismos y «requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica». Fuera de esta limitación, los Estatutos podrán disponer libremente del tema en el aspecto que les afecta.

Parece, en definitiva, correcto entender que no existe oposición entre la regulación hecha por el artículo 8.º del Estatuto vasco y la del Estatuto de Castilla y León. Esto se debe a que cada uno de éstos está únicamente regulando la vertiente del derecho de autodeterminación que les incumbe, sin que pueda afirmarse que se produce una intromisión en la esfera de la otra Comunidad. Esto es, además, lo que se desprende de la propia disposición transitoria 7.ª, 3, del Estatuto castellano-leonés cuando establece que, «en todo caso, el resultado de este proceso —de segregación— quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación».