



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LAS PRETENSIONES AUTONÓMICAS DE LA PROVINCIA DE SEGOVIA

Presentado por:

Teodoro Manuel Ladrón Javato

Tutelado por:

Félix Javier Martínez Llorente

Valladolid, octubre de 2023.

Resumen: La aprobación de la Constitución de 1978, significó un cambio radical respecto al régimen anterior. Se pasó de una concepción centralizada del estado o una concepción descentralizada. No obstante, la Constitución no adoptó un modelo de estado federal como otros estados descentralizados, sino que buscó combinar aspectos del estado centralizado y del estado descentralizado. Esto tuvo importantes consecuencias en el proceso autonómico, ya que la Carta Magna carecía de un mapa de las Comunidades Autónomas, permitiendo que cada provincia o grupos de provincias accedieran libremente a la autonomía. De esta forma, el Texto Constitucional reconoce la autonomía como un derecho y no como un deber. No obstante, existen limitaciones del proceso autonómico en el artículo 144, y la Ley Orgánica 5/1983. El intento de la provincia de Segovia de conseguir la autonomía uniprovincial puso de manifiesto los límites del principio dispositivo.

Palabras clave: proceso autonómico, Segovia, Ley Orgánica, principio dispositivo, artículo 144.

Abstract: The approval of the 1978 Constitution marked a radical change with respect to the previous regime. It moved from a centralised conception of the state to a decentralised conception. However, the Constitution did not adopt a federal state model, like other decentralised states, but sought to combine aspects of the centralised state and the decentralised state. This had important consequences for the autonomy process, as the Magna Carta lacked a map of the autonomous communities, allowing each province or group of provinces to freely accede to autonomy. In this way, the Constitutional Text recognises autonomy as a right and not as a duty. However, there are limitations to the autonomy process in Article 144, and Organic Law 5/1983. The attempt by the province of Segovia to achieve uniprovincial autonomy revealed the limits of the dispositive principle.

Keywords: autonomous process, Segovia, Organic Law, dispositive principle, article 144.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REGIMEN AUTONÓMICO	8
2.1. El origen de las provincias	8
2.1.1. <i>Organización territorial durante la Guerra de la Independencia</i>	10
2.1.2. <i>La división provincial durante el Trienio</i>	14
2.1.3. <i>La división provincial de Fernando de Burgos</i>	15
2.2. El Proyecto de Constitución Federal de 1873	20
2.3. La Ley de Mancomunidades de 1913	27
2.4. El Estado integral de la Segunda República	31
2.6. La transición al régimen autonómico	35
2.6.1. <i>Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975</i>	35
2.6.2. <i>Los entes preautonómicos</i>	36
3. EL PROCESO AUTONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: ART. 143 Y ART. 151	40
3.1. Régimen autonómico	40
3.2. El principio dispositivo en la iniciativa autonómica	45
3.3. El artículo 143 de la CE	47
3.3.1- <i>La determinación de los sujetos titulares del derecho a la autonomía</i>	48
3.3.2. <i>La (teórica) vía general de acceso a la autonomía</i>	52
3.4. El artículo 151 de la CE	57
3.4.1. <i>La “vía rápida” del artículo 151.1 de la CE</i>	57
3.4.2. <i>El procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía según el artículo 151.2 de la CE</i>	60
3.4.3. <i>Previsiones en caso de que el Estatuto no se apruebe en referéndum: art. 151.3 de la CE</i>	64
3.4. Disposición transitoria segunda	65
4. LA PREAUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN (1977)	66
4.1. La Mancomunidad de Diputaciones castellanoleonesas como primer intento descentralizador	66
4.5. Preparativos del Consejo General de Castilla y León	73
4.6. Creación del Consejo General de Castilla y León	77
4.7. Las primeras acciones del Consejo General de Castilla y León	80

5. LA FORMACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD (1979-1983).	86
5.1. El consejo y las elecciones municipales y generales de 1979.....	86
5.2. El complicado proceso de elaboración del estatuto y proceso uniprovincial de la provincia de Segovia.	94
6. EL PROCESO AUTONÓMICO UNIPROVINCIAL DE SEGOVIA: BASES HISTÓRICAS Y JURÍDICAS INVOCADAS.	105
6.1. Bases históricas invocadas.	105
6.1.1. <i>La sociedad segoviana de la época de la repoblación era una sociedad igualitaria, democrática y popular.....</i>	<i>106</i>
6.1.2. <i>Las comunidades de villa y tierra son instituciones propias de la Extremadura Castellana.</i>	<i>108</i>
6.1.3. <i>La importancia de la propiedad colectiva de la tierra en Segovia.</i>	<i>110</i>
6.1.4. <i>La provincia de Segovia era la más rica de España a finales del siglo XVIII.....</i>	<i>113</i>
6.1.5. <i>El Reino de Extremadura castellana.</i>	<i>114</i>
6.2. Bases jurídicas.....	118
6.2.1. <i>El Fuero de Extremadura.....</i>	<i>118</i>
6.2.2. <i>El Proyecto de Estatuto de la provincia autónoma de Segovia de 1931.....</i>	<i>121</i>
6.2.3. <i>El Acuerdo conjunto de las Cámaras Oficiales de la Provincia de Segovia.</i>	<i>124</i>
7. LOS MUNICIPIOS Y EL PROCESO AUTONÓMICO SEGOVIANO.	126
7.1. Primeras reacciones municipales: el Ayuntamiento de Segovia y el Ayuntamiento de El Espinar se pronuncian a favor de Castilla y León.	126
7.1.1. <i>El Acuerdo del Ayuntamiento de Segovia.....</i>	<i>126</i>
7.1.2. <i>El Acuerdo del Ayuntamiento de El Espinar.....</i>	<i>129</i>
7.2. El Acuerdo del pleno de la Diputación del día 31 de julio de 1981.	131
7.3. El Manifiesto a favor de la integración de la provincia de Segovia en Castilla y León.....	137
7.4. Resultados del proceso autonómico uniprovincial en cada municipio de la provincia de Segovia.	138
7.5. El Cambio de postura del Ayuntamiento de Cuellar y la confirmación de la oposición del Ayuntamiento de Segovia.....	149
7.5.1. <i>El proceso uniprovincial de Segovia alcanza los requisitos del art. 143 de la CE.....</i>	<i>149</i>
7.5.2. <i>El Ayuntamiento de Cuellar cambia su postura.</i>	<i>151</i>
7.5.3. <i>Manifestación a favor de la autonomía uniprovincial en la ciudad de Segovia.</i>	<i>153</i>
7.6. La impugnación del Segundo Acuerdo del Ayuntamiento de Cuellar.	159
7.6.1. <i>Actos preparatorios.....</i>	<i>159</i>
7.6.2. <i>La Diputación recurre el Segundo Acuerdo de Cuellar.....</i>	<i>161</i>
7.6.3. <i>La desestimación del recurso de reposición.</i>	<i>164</i>
7.6.4. <i>El recurso contencioso-administrativo contra el Segundo Acuerdo de Cuellar.....</i>	<i>164</i>

8. LA LEY ORGÁNICA DE INTEGRACIÓN EN EL PROCESO AUTONÓMICO. EL CASO DE LA PROVINCIA DE LEÓN. LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	166
8.1. La Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de integración de la provincia de Segovia.	166
8.2. La situación de la provincia de León.	174
8.3. El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.	179
8.3.1. Alegaciones de los recurrentes.....	179
8.3.2. Alegaciones del Abogado del Estado.	180
8.3.3. STC 89/1984 28 de septiembre: fundamentos jurídicos.....	182
8.4. El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo del de aplicación a la provincia de Segovia del artículo 144.c) de la Constitución.....	187
8.4.1. Alegaciones de los recurrentes.....	187
8.4.2. Alegaciones del Abogado del Estado.	193
8.4.3. STC (Pleno) 100/1984, de 8 de noviembre: fundamentos jurídicos.	195
9. CONCLUSIONES.	201
10. FUENTES.....	206
10.1. Legislación.	206
10.2. Jurisprudencia.....	208
11. BIBLIOGRAFÍA.	208

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ART	Artículo
CE	Constitución Española de 1978
LO	Ley Orgánica.
UCD	Unión de Centro Derecha
PSOE	Partido Socialista Obrero Español.
AP	Alianza popular
PCE	Partido Comunista Español.
ACPAT	Archivo de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial
ENdC	El Norte de Castilla
EAdS	El Adelantado de Segovia
DdA	Diario de Ávila.
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CGCL	Consejo General de Castilla y León
PSCL	Partido Socialista Obrero Español de Castilla y León
ORT-PTE	Partido de los Trabajadores de España
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
MYFHSC	Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de Castilla
PDP	Partido Demócrata Popular
UL	Unión Liberal
PL	Partido liberal
PREPAL	Partido Regionalista del País Leones
UPL	Unión del Pueblo Leones
RDL	Real Decreto Ley
EA	Estatuto de Autonomía
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
FJ	Fundamento jurídico
AH	Antecedentes de hecho
RDC	Reglamento del Congreso de los Diputados.

1. INTRODUCCIÓN.

Este trabajo aborda el intento de la provincia de Segovia de constituirse como comunidad autónoma uniprovincial. El 31 de julio de 1981, la Diputación de Segovia adoptó un acuerdo por el que inició el proceso autonómico. Durante seis meses, esta provincia experimentó una intensa tensión, con fuertes enfrentamientos entre los partidarios de la autonomía uniprovincial, que incluía a la mayoría de los miembros de la UCD y a la asociación regionalista Comunidad Castellana, y aquellos que abogaban por que Segovia se uniera a Castilla y León, compuestos en parte por miembros de la UCD y fuerzas políticas de izquierda. A pesar de que los impulsores de la autonomía uniprovincial lograron que la mayoría de los municipios de Segovia votaran a favor de esta opción, los defensores de la unión con Castilla y León lograron bloquear el proceso autonómico al conseguir que la capital y algunos de los municipios más grandes (Cuéllar) se pronunciaran en contra de la iniciativa.

En primer lugar, respecto a esta cuestión, vamos a estudiar la manera en que la Constitución regula el derecho a la autonomía, centrándonos en las vías de acceso: la “vía lenta” del artículo 143 de la CE, y la “vía rápida” del artículo 151 de la CE. También estudiaremos los antecedentes históricos de estos preceptos, partiendo de la división provincial de 1833, el federalismo de la Primera República, la Ley de mancomunidades de 1913, el Estado integral durante la Segunda República, la Ley de mancomunidades de 1975 y el régimen preautonómico.

En segundo lugar, vamos a explicar el contexto en que se produjo el intento uniprovincial de Segovia. Este contexto fue el proceso de formación de la comunidad autónoma de Castilla y León. De dicho proceso, nos vamos a centrar en el estudio del Proyecto de Mancomunidades de 1977, la Asamblea de Representantes de Castilla y León, el Consejo General de Castilla y León y el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de la Comunidad.

En cuarto lugar, vamos a tratar varios aspectos realizados con el proceso autonómico uniprovincial segoviano. El primero, son las bases históricas y jurídicas que fueron invocadas para justificar la autonomía uniprovincial. El segundo aspecto, es el papel que los municipios tomaron en dicho proceso, indicando los ayuntamientos que votaron a favor y los ayuntamientos que votaron en contra. Y el último aspecto, son los recursos presentados por la Diputación provincial en contra del acuerdo de 3 de diciembre de 1981 del Ayuntamiento de Cuéllar.

Finalmente, vamos a analizar la conclusión del proceso uniprovincial. Segovia fue integrada a Castilla y León por medio de la LO 5/1983. Esta ley orgánica aplicaba el artículo 144, c) de la CE, que permitía a las Cortes Generales sustituir la iniciativa autonómica de la Diputación provincial de Segovia. Por otro lado, también explicaremos la situación de la provincia de León, cuya Diputación Provincial revocó el 13 de enero de 1983, el acuerdo de adhesión provincial de abril de 1980, con la intención evitar la inclusión de la provincia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León; aunque este intento no tuvo éxito porque la Mesa del Congreso de los Diputados ignora esta revocación y siguió tramitando el Estatuto.

Además, explicaremos los recursos de inconstitucionalidad en contra de la LO 5/1983 y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León que contienen precisiones importantes acerca de la titularidad del proceso hacia la autonomía y la gran importancia de las Cortes Generales de España en el desarrollo de dicho proceso.

En todo el desarrollo del intento de autonomía uniprovincial de Segovia siempre aparece de fondo la desunión de los agentes que debían llevarlo a cabo.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REGIMEN AUTONÓMICO.

2.1. El origen de las provincias.

A comienzos del siglo XIX, España contaba con una división territorial y administrativa extremadamente anticuada e incoherente en varios aspectos. En ese momento, había una gran falta de armonía y proporción entre las 31 provincias existentes en 1799. Para ponerlo en perspectiva, territorialmente, Guipúzcoa representaba menos del 0.04% del territorio de Extremadura. Además, la discontinuidad en muchas de las divisiones territoriales, que había sido heredada del siglo XVI, carecía de justificación desde el punto de vista de la eficiencia administrativa¹.

¹ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 51, 1981, p. 557.

En ese contexto, es importante destacar que la provincia de Toro se encontraba dividida en tres áreas geográficas completamente aisladas entre sí. Estas áreas comprendían un partido centrado en la ciudad de Toro, otro alrededor de Carrión de los Condes y un tercero en la zona de Reinosa. Por otro lado, la provincia de Valladolid se extendía territorialmente y abarcaba enclaves distantes como Mansilla de las Mulas, Benavente y Puebla de Sanabria².

Sin embargo, lo más preocupante de las divisiones territoriales en España, a principios del siglo XIX, no era solo su falta de equidad y lógica, sino también su incapacidad para satisfacer las necesidades tanto administrativas como territoriales³.

Es importante recordar que, en general, la división en intendencias de esa época se limitaba principalmente al ámbito fiscal y no tenía influencia en la administración gubernamental ni en el sistema judicial⁴.

Y en lo que respecta a la administración gubernamental y al sistema judicial, la España de principios del siglo XIX, aún mantenía el sistema de corregimientos, que se aplicaba solo en las tierras de dominio real y dejaba fuera de su jurisdicción aproximadamente el 40 por ciento del territorio, que estaba bajo la autoridad de señores feudales⁵.

Debido a esto, las nuevas divisiones territoriales del siglo XIX no solo buscaban una reorganización más lógica y equitativa del territorio, sino también la consolidación de todas las funciones administrativas, gubernamentales y judiciales en unidades territoriales uniformes que abarcaran todo el territorio de la Monarquía. Esto marcó la diferencia con las divisiones anteriores del siglo XVIII, como las intendencias o los corregimientos⁶.

² *Ibidem*, pp. 557-558.

³ *Ibidem*, p. 558.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

2.1.1. Organización territorial durante la Guerra de la Independencia.

La primera de estas divisiones, se llevó a cabo durante la ocupación napoleónica, bajo el reinado de José I, mediante un decreto publicado en la Gaceta de Madrid el 4 de mayo de 1810 y firmado en Alcázar de Sevilla el 17 de abril de ese mismo año⁷. Este decreto se basaba en un proyecto de división departamental atribuido (de acuerdo con Esther Jimeno) a Juan Antonio Llorente. Según este proyecto, cada departamento tendría asignada una Universidad, una Audiencia y una Diócesis, con un enfoque aséptico y sin ninguna referencia histórica⁸. José I aceptó este proyecto en su totalidad, salvo por tres matices. En lugar de llamar a las unidades "departamentos", se las denominó "prefecturas", se introdujo la división en subprefecturas, y se cambiaron los nombres de las prefecturas, que originalmente habían sido elegidos en base a accidentes geográficos como ríos y cabos, por los nombres de sus respectivas capitales⁹.

Ignorando por completo las divisiones históricas y, en consecuencia, gran parte de las características sociales del país, España fue organizada administrativamente en 38 prefecturas y 111 subprefecturas¹⁰. Cada prefectura tenía tres subprefecturas, con la excepción de Ciudad Real, Cuenca, Madrid y Teruel, que tenían solo dos subprefecturas, y Murcia, que contaba con cuatro¹¹. La delimitación precisa de los límites geográficos de estas prefecturas se presentó en un folleto independiente titulado "*Explicación de los límites de las Prefecturas*", que se publicó, junto con el Decreto, el 17 de abril de 1810. Esta información también se incluyó en el "*Prontuario de las leyes y decretos del Rey Nuestro Señor Don José Napoleón I, II, Madrid 1810*"¹².

Sin embargo, desde el punto de vista institucional, este decreto "*constituirá el primer intento de racionalizar la administración territorial creando unas unidades político-administrativas a las que después deberían adaptarse sin excepción todas las demás: fiscales, judiciales, militares, académicas e incluso*

⁷ *Ibidem*.

⁸ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica de Segovia. Raíz y fundamentos de la autonomía*, Segovia, 1981, p. 56.

⁹ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 559.

¹⁰ GONZÁLEZ HERRERO, M., *La entidad histórica ...*, *op. cit.*

¹¹ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

¹² *Ibidem*, p. 561.

*eclesiásticas; y subdividirse a su vez armónicamente en partidos o subprefecturas y en municipios*¹³. Esta fue la razón por la que se planeaba que cada Prefectura tuviera su propia Universidad, Audiencia y Diócesis. Sin embargo, solo se pudo llevar a cabo la organización territorial de las divisiones militares de acuerdo con las nuevas prefecturas mediante un Decreto del 23 de abril de 1810, que fue promulgado apenas seis días después del Decreto que estableció las prefecturas¹⁴.

Por lo tanto, esta división territorial fue una ruptura completa con la tradición histórica, ya que se basaba únicamente en una teorización del mapa, sin tener en cuenta la historia o antecedentes de las circunscripciones territoriales del siglo XVIII¹⁵.

No obstante, esta división apenas se implementó, ya que, por un lado, el Gobierno de José Bonaparte tenía un control muy limitado sobre una pequeña parte del territorio español. Por otro lado, Napoleón tomó la iniciativa de crear administraciones separadas en Burgos, Aragón, Cataluña, Vizcaya, Navarra y Guipúzcoa, junto con una administración conjunta para Palencia, Valladolid y Toro. A pesar de ello, el rey José intentó llegar a un acuerdo con el emperador para mantener la integridad territorial de España y establecer un mando militar conjunto, con él, José I, como autoridad suprema¹⁶.

Pero Napoleón hizo caso omiso de las propuestas de su hermano y planeó la anexión del norte del Ebro a Francia. El 26 de enero de 1812, decretó la división de Cataluña en cuatro departamentos que fueron incorporados al Imperio Francés. De esta forma, a partir de 1812, con el inicio de la ofensiva llevada a cabo por España y Reino Unido desde Portugal, así como los problemas que enfrentaba Napoleón en Europa y la escasez de recursos en la Península, la administración de José I se vio reducida a una lucha por la mera supervivencia. Cuando el 12 de febrero de 1812 Napoleón cedió el mando militar a Jourdan, quien era el

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ "Esta idea básica, la unificación de todas las divisiones territoriales de los distintos ramos de la gestión pública en unas mismas y uniformes básicas unidades que se agrupan o se subdividen según los diversos ramos, será el único aspecto común a las prefecturas de 1810 y a las provincias de 1822 y 1833, siguiendo ambas a su modelo común, la división departamental francesa decretada por la Asamblea Nacional Constituyente del año 1791". MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, pp. 561-562.

¹⁵ *Ibidem*, p. 561.

¹⁶ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Átomo Ediciones, 1988, p. 154.

jefe del Estado Mayor de José I, ya era demasiado tarde para enderezar la situación en favor de los franceses en el ámbito militar¹⁷.

Con la retirada de las fuerzas francesas de Portugal y la captura de Badajoz y Ciudad Rodrigo por parte de las fuerzas hispano-británicas en febrero de 1812, comenzó la fase final de la Guerra de la Independencia Española. El 19 de marzo, las Cortes de Cádiz aprobaron la primera Constitución española, con la excepción de la Constitución de Bayona de 1808, que había estado en vigor durante el régimen de José I¹⁸.

Esta constitución introdujo una profunda reorganización político-administrativa en España. Durante los meses de marzo a junio de 1812, las Cortes se centraron en la transformación de las instituciones españolas. Se eliminaron los Consejos seculares, con la excepción del Consejo de Estado, que cambió completamente su función y se convirtió en un órgano vinculado a las Cortes, destinado a asesorar al rey en la elección de sus ministros¹⁹.

Además, siguiendo el modelo departamental francés, las Cortes de Cádiz habían establecido el principio constitucional de que se llevaría a cabo una nueva distribución del territorio español: "*Art. 11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan*"²⁰. Sin embargo, debido a la situación de guerra, la implementación del artículo 11 de la Constitución se retrasó, y durante ese tiempo, las antiguas divisiones territoriales del siglo XVIII, con su falta de coherencia en los diferentes aspectos de la administración, continuaron siendo efectivas en todos los sentidos²¹.

No obstante, en mayo 1813, con la retirada de los franceses de Madrid y de la mayor parte de España, esta situación había cambiado. En ese contexto, las Cortes decidieron suprimir los antiguos reinos, provincias e intendencias en las que se dividía España, y crearon un

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 155.

¹⁹ *Ibidem*, p. 156.

²⁰ Art. 11 de la Constitución de Cádiz de 1812.

²¹ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 562.

número aún no determinado de provincias²². Estas nuevas provincias serían dirigidas por un "jefe político", que en el futuro se conocería como gobernador civil, y serían administradas por una Diputación Provincial. En cada provincia se establecería una audiencia judicial y una delegación de Hacienda. Esto significó una regularización y racionalización completa de todo el territorio nacional, siguiendo un esquema similar al de los departamentos franceses²³.

Esta uniformización territorial llevó a una centralización política y administrativa, en la que se eliminaron las diferencias regionales y se estableció un patrón único dirigido desde la capital del Reino, Madrid. Las Cortes no definieron con precisión los límites de las nuevas provincias, pero prevaleció la idea de los liberales más radicales de crear muchas provincias de tamaño similar, con una forma regular y basada en criterios geográficos como cuencas de ríos, cadenas montañosas y regiones naturales, tomando como referencia el modelo de los departamentos franceses establecidos después de la Revolución de 1789²⁴. Respecto a esta cuestión, el diputado Pelegrín dijo lo siguiente: “*había llegado el momento de olvidar los nombres de los señoríos y reinos que componen la monarquía española, de que no se vuelvan a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos*”²⁵.

Por otro lado, los elementos más conservadores abogaban por una división territorial con pocas provincias, de gran tamaño (siguiendo el modelo de los antiguos reinos) y basadas en criterios culturales e históricos como lenguaje o dialecto, tradiciones y costumbres²⁶.

Sin embargo, la propuesta de división en provincias de las Cortes de Cádiz y las prefecturas establecidas por el Gobierno de José I Bonaparte, solo existieron en teoría. Esto se debió a que, cuando Fernando VII derogó la Constitución de Cádiz en 1814, también anuló la implementación de esta división provincial, restaurando así el sistema político y administrativo del Antiguo Régimen.

²² En 1813 se estableció la provincia de Cádiz en lo que anteriormente era considerado parte de la provincia de Sevilla.

²³ LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, J, *Atlas histórico...*, *op. cit.*, p. 156.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de las Autonomías*, Madrid, Actas, 2002, p. 19.

²⁶ LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, J, *Atlas histórico...*, *op. cit.*, pp. 156-157.

2.1.2. *La división provincial durante el Trienio.*

En 1820, una revuelta liderada por Riego y Quiroga en Andalucía, seguida por otras guarniciones en la península, obligó a Fernando VII a jurar la Constitución de 1812, marcando el inicio del Trienio Liberal (1820-1823), un período caótico y turbulento en el siglo XIX español²⁷.

Los rebeldes establecieron una Junta Consultiva y un Gobierno encabezado por Argüelles, sucedido por Bardají y luego Martínez de la Rosa. Se produjo el regreso de exiliados políticos y la proliferación de numerosos clubes y sociedades patrióticas²⁸.

Estos nuevos líderes gubernamentales retomaron de inmediato la labor que se había detenido seis años antes. En enero de 1822, las Cortes aprobaron un decreto que dividía España en cincuenta y dos provincias, aunque aún hacían referencia a los antiguos reinos por razones históricas. El contorno de estas divisiones se basaría más en la geografía que en la tradición, y su nombre sería el de la capital, en lugar de las antiguas denominaciones. Estas nuevas provincias no solo serían la sede de las instituciones políticas, sino también de las judiciales y económicas, en un esfuerzo por racionalizar todo el sistema administrativo²⁹.

No obstante, pronto surgieron divisiones entre los liberales en el poder, con moderados conocidos como doceañistas y liberales más radicales llamados veinteañistas. La situación se complicó aún más debido a la feroz oposición de los realistas, partidarios del absolutismo, y las maquinaciones del propio rey³⁰.

Los realistas levantaron partidas armadas en toda España y establecieron una Regencia en Seo de Urgel en agosto de 1822, solicitando la ayuda de las potencias europeas de la Santa Alianza para restaurar el absolutismo en España. La situación se agravó y se considera que

²⁷ *Ibidem*, p. 157.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 20.

³⁰ LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, J., *Atlas histórico...*, *op. cit.*, p. 157.

se libró la primera guerra civil en España según muchos historiadores. Mientras tanto, los liberales más radicales, los veinteañistas, protagonizaron varios pronunciamientos en demanda de reformas políticas y sociales más profundas³¹.

Finalmente, en 1823, con la invasión desde Francia de los Diez mil hijos de San Luis, y la derrota de los liberales, ceso este breve periodo de la historia española y con ello la división provincial del trienio³².

2.1.3. *La división provincial de Fernando de Burgos.*

La muerte de Fernando VII el 29 de septiembre de 1833 marcó el fin del obstáculo que estaba frenando la instauración del sistema parlamentario liberal. Al ascender al trono Isabel II, la regencia pasó a manos de Doña María Cristina, quien contaba con el respaldo de un Consejo de Gobierno cuyas decisiones tenían un carácter consultivo y no vinculante³³.

Una vez confirmado Cea Bermúdez como Primer Secretario de Estado, la Reina Gobernadora anunció, en su manifiesto del 4 de octubre, reformas administrativas que tenían como objetivo “*producir la prosperidad y la dicha de los pueblos*”³⁴. Estas reformas implicaban necesariamente fortalecer el Ministerio de Fomento. Dicho ministerio fue creado a partir de la petición del Secretario de Hacienda, López Ballesteros, mediante un decreto autógrafo de Fernando VII, fechado el 5 de noviembre de 1830. Sin embargo, dicho decreto nunca se hizo público y, por tanto, la Secretaría encargada específicamente de promover el desarrollo económico del país no se llenó en ese momento. Fue solo dos años después, el 5 de noviembre de 1832, cuando la reina María Cristina, en ejercicio de las facultades otorgadas por su esposo el 6 de octubre, finalmente creó el mencionado Ministerio³⁵.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 584.

³⁴ Manifiesto de S. M. la Reina Gobernadora. *Gaceta de Madrid*, 122, de 5 de octubre de 1833, p. 1. Citado por MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

³⁵ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

El conde de Ofalia fue nombrado como el primer titular del Ministerio el 29 de noviembre, y desempeñó este cargo durante casi un año. Sin embargo, no logró darle el impulso necesario ni cumplir con las expectativas que se habían depositado en la creación de este nuevo ministerio³⁶.

Tras la muerte del Rey, la Reina Gobernadora y su primer Secretario, Cea Bermúdez, estaban convencidos de la necesidad imperante de fortalecer el Ministerio de Fomento. Dado que el conde de Ofalia, quien era el único titular del ministerio en ese momento, no había tomado medidas significativas en esa dirección, aprovecharon la oportunidad proporcionada por el hecho de que el conde había sido designado en el testamento real como Secretario del Consejo de Gobierno para considerar que era incompatible desempeñar ambas funciones simultáneamente y lograron su destitución el 21 de octubre de 1833³⁷. En su lugar, nombraron a D. Francisco Javier de Burgos y Olmo “*en atención a sus especiales conocimientos en las materias económicas*”³⁸.

Burgos había demostrado su experiencia en este campo a través de su conocida Exposición dirigida a Fernando VII el 24 de enero de 1826. En esta exposición, Burgos había destacado la importancia de llevar a cabo reformas significativas en la dirección del Gobierno, haciendo hincapié en que las reformas administrativas eran más efectivas que las reformas políticas. Presentó un plan detallado y lógico de estas reformas, que captó el interés de Fernando VII, a pesar de su reticencia hacia las novedades³⁹.

En este Decreto por el que se nombraba ministro de fomento a Javier de Burgos, la Reina Regente le asignaba la tarea de llevar a cabo la división del territorio español, bajo las siguientes palabras: “*y le encargo que se dedique antes de todo a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español, como base de la Administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos*”⁴⁰.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, pp. 584-585.

³⁸ Real Decreto de 21 de octubre de 1833. *Gaceta de Madrid*, 130, de 22 de octubre de 1833, p. 1.

³⁹ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 585.

⁴⁰ Real Decreto de 21 de octubre de 1833. *Gaceta de Madrid*, 130, de 22 de octubre de 1833, p. 1.

Javier de Burgos comenzó rápidamente a trabajar en la tarea que le habían encomendado. Apenas cuatro horas después de su nombramiento, asistió a una reunión del Consejo de Ministros y presentó las primeras medidas para crear un ambiente propicio que permitiera llevar a cabo la reforma administrativa que tenía planeada. Dos días después, el 23 de octubre, estableció la creación de Subdelegados de Fomento en cada provincia y lanzó la iniciativa de publicar un "Diario de la Administración" que tenía como objetivo ser una revista de amplia información sobre todo lo relacionado con la ciencia y práctica de la Administración, tanto en España como en el extranjero⁴¹.

La propuesta de división del territorio fue preparada de manera igualmente rápida, en línea con el enfoque eficiente que caracterizaba a Javier de Burgos en todos sus esfuerzos. Según el Decreto de 10 de noviembre de 1833 sobre la organización del régimen municipal, sabemos que en esa fecha la propuesta ya había sido enviada al Consejo de Gobierno, en donde *"pende de informe del Consejo de Gobierno"*⁴².

La rápida creación de una división provincial que cubre todo el territorio español en un período de tiempo tan corto sugiere dos posibilidades: o bien se preparó con anticipación o se utilizaron elementos previos. En este caso, parece más probable la segunda opción, dado que la división de 1833 guarda una notable similitud con la división de 1822⁴³. La segunda división sigue casi completamente la primera en cuanto al número y nombre de las provincias, con algunas modificaciones que incluyen la eliminación de las provincias de Játiva, Calatayud y El Bierzo, así como el cambio de la capitalidad de Vigo a Pontevedra y de Chinchilla a Albacete. Es importante recordar que las provincias que Javier de Burgos decidió suprimir ya habían sido objeto de críticas en 1821, y las decisiones sobre las dos ciudades capitales, Pontevedra-Vigo y Albacete-Chinchilla, también habían sido objeto de un amplio debate y controversia⁴⁴.

⁴¹ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 586.

⁴² Real Decreto de 10 de noviembre de 1833 sobre la organización del régimen municipal. *Gaceta de Madrid*, 141, de 12 de noviembre de 1833, p. 1.

⁴³ El completo expediente que sirvió de base para la división territorial de España durante el Trienio Constitucional ha desaparecido del Archivo de las Cortes, sin dejar ningún rastro. Una posible explicación para esta desaparición es que haya estado relacionada con la labor de Javier de Burgos en la reorganización territorial. MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 587.

⁴⁴ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

Por lo tanto, dado que Javier de Burgos fue encargado por la Reina Gobernadora realizar la división provincial, es comprensible que haya solicitado y revisado el expediente previo de 1820-1822; y después de un período de estudio y examen, propuso su propio proyecto basado en los trabajos anteriores, realizando solo algunos ajustes menores que consideró adecuados⁴⁵.

Otra cuestión que presento más complicaciones, se refiere a los detalles precisos de los límites de cada provincia, los cuales se publicaron en un apéndice que estuvo disponible para su adquisición el día después de la emisión del Decreto⁴⁶, es decir, el 1 de diciembre⁴⁷. Este apéndice se imprimió en la Imprenta Real y posteriormente se incluyó en la Colección de Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII⁴⁸.

Al comparar las descripciones de los límites, tanto la de 1822 como la de 1833, observamos que en casi todas las provincias se realizaron ajustes significativos en las divisiones territoriales. Sin embargo, en 1833, estas modificaciones tendieron a ser menos drásticas y más respetuosas con las fronteras históricas de los antiguos reinos y provincias⁴⁹.

Estas correcciones y ajustes en los límites de las provincias solo podrían haberse realizado si se contaba con estudios minuciosos y detallados de cada provincia. Por esta razón, cada vez resulta más evidente que Javier de Burgos debió haber utilizado el expediente de la división de 1820-1822, así como los informes y propuestas posteriores de rectificación presentados por los Jefes Políticos y las Diputaciones Provinciales de las 52 provincias durante los años 1822 y 1823⁵⁰.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ La división en 49 provincias fue establecida por un Real Decreto fechado el 30 de noviembre de 1833.

⁴⁷ MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

⁴⁸ Tomo 18, Madrid 1834, p. 291-335. https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=8u3s-6f0o4AC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Colecci%C3%B3n+de+Decretos+del+Rey+Nuestro+Se%C3%B1or+D.+Fernando+VII&ots=KVRmxD2G80&sig=tfje_GqqyMk6xUFegWrTTzwUjUk#v=onepage&q&f=false

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 587-588.

A partir de 1833, los límites establecidos por Javier de Burgos experimentaron pocas modificaciones.

La primera de estas fue realizada por el general Espartero durante su Regencia el 12 de octubre de 1841. Este cambio, restauró los antiguos límites de la provincia de Logroño⁵¹, que eran más amplios que los establecidos en 1833 y que estaban vigentes en 1841⁵².

Según este decreto, “*se incorporaba a la provincia de Logroño la Rioja alavesa, la villa navarra de Viana y las comarcas y tierras hoy sorianas de Yanguas y San Pedro Manrique*”⁵³. Sin embargo, estos límites ampliados de Logroño no duraron mucho. Aunque no hemos encontrado el decreto específico que restauró los límites de 1833, que coinciden con los límites actuales, es probable que la destitución de Espartero en 1843 haya llevado a la rápida reversión de esta modificación especial otorgada a La Rioja. En 1876, hemos podido confirmar que los límites restaurados eran los establecidos en 1833⁵⁴.

La segunda alteración está relacionada con la capitalidad de la provincia de Guipúzcoa. Inicialmente, la capital estaba establecida en San Sebastián, pero el 19 de enero de 1844 se trasladó a Tolosa. Permaneció en Tolosa hasta el 23 de agosto de 1854, cuando se decidió volver a trasladar la capital a San Sebastián, aunque la Diputación Foral continuó teniendo su sede en Tolosa⁵⁵.

La tercera de las modificaciones ocurrió el 24 de marzo de 1846. Consistía en un ajuste de los límites provinciales entre Ciudad Real y Albacete, trasladando el municipio de Villarrobledo de Ciudad Real a Albacete⁵⁶.

⁵¹ Probablemente la razón de este cambio fue que la esposa de Espartero era de la provincia de Logroño y que de alguna manera esta era la provincia adoptiva de Espartero. MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*, p. 588.

⁵² Colección Legislativa de España, 31 (1841) 700-702. Citado por MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

⁵³ Real de Decreto de 12 de octubre de 1841. *Gaceta de Madrid*, 2554, de 13 de octubre de 1841. Citado por MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Colección Legislativa de España 34 (1844) 103; 62 (1854) 291- 292. Citado por MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

⁵⁶ Colección Legislativa de España 36 (1846) 535. Citado por MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, *op. cit.*

La cuarta de las modificaciones se produjo el 25 de junio de 1851. Se trataba de una modificación significativa en los límites provinciales al separar una parte de la provincia de Cuenca y agregarla a la provincia de Valencia. Esta modificación es notable porque fue la primera vez que la división territorial vigente no respetó los límites de los antiguos reinos y transfirió parte de territorio castellano a Valencia. Este nuevo límite provincial se establece de la siguiente manera: *“La ciudad de Requena y las villas de Utiel, Caudete, Venta del Moro, Camporrobres, Fuenterrobres y Villagordo de Gabriel, se incorporen y pertenezcan en adelante a la provincia de Valencia, fijándose por límite divisorio de ésta y de la de Cuenca en aquel territorio el río Cabriel; y que los demás pueblos comprendidos hasta aquí en el partido judicial de Requena, que no se trasladan a la provincia de Valencia deben continuar formando parte de la de Cuenca y quedan incorporados en el partido judicial de Motilla del Palancar”*⁵⁷.

Por último, tenemos la modificación provincial del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros el 21 de septiembre de 1927. Esta modificación dividió la única provincia de Canarias en dos, nombrándolas según sus respectivas capitales: Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. A la primera provincia se le asignaron las islas de Tenerife, Palma, Gomera y Hierro, mientras que a la segunda se le asignaron las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, junto con los islotes de Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Graciosa, Montaña Clara y Lobos⁵⁸. Con esta modificación, el número de provincias aumentó de 49 a 50.

2.2. El Proyecto de Constitución Federal de 1873.

El declive de la monarquía de Isabel II llegó a su abrupto final en septiembre de 1868 debido a una combinación de crisis sociales, políticas y económicas que sellaron su destino. Incluso entre los liberales no había consenso para apoyar su permanencia en el trono, ya que el control casi absoluto de los moderados, quienes tenían el favor de la corona, había impedido la alternancia legítima en el poder. El otro gran partido, el Progresista, que había sido

⁵⁷ Colección Legislativa de España 53 (1851) 387-388. Citado por MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia...*, op. cit., p. 588-589.

⁵⁸ Real Decreto de 21 de septiembre de 1927. *Gaceta de Madrid*, 266, de 23 de septiembre de 1927, p. 1.

sistemáticamente marginado, optó por la conspiración y la violencia como medios para abrirse camino hacia el poder⁵⁹.

Sin embargo, junto a los moderados y los progresistas, una nueva fuerza política, al margen del sistema existente, estaba ganando influencia y popularidad: los demócratas. Para ellos, el liberalismo era una ideología insuficiente, ya que excluía al pueblo de la vida política, lo que hacía imposible que este se identificara con las instituciones nacionales. Los demócratas se declaraban republicanos, ya que consideraban que la soberanía fundamental residía en cada individuo y que esto era incompatible con la existencia de un monarca⁶⁰.

Dentro del movimiento demócrata, se destacaba el grupo de los republicanos federales, y uno de sus líderes más prominentes fue Francisco Pi y Margall (1824-1901). Para Pi y Margall, el federalismo era más que una simple corriente política; era una filosofía que representaba una concepción racionalista y metafísica sobre el ser humano, la libertad, la justicia y el progreso histórico. Esta filosofía buscaba la libertad individual a través de la autodeterminación de la voluntad, guiada por la razón, y mediante la pertenencia a una nación. Su fundamento principal residía en el libre consentimiento de los individuos y grupos que formaban parte de la nación, expresado a través de un acuerdo conocido como "pacto sinalagmático". Esta visión ideal del Estado partía de comunidades locales y se extendía hacia estructuras más amplias, sin entrar en consideraciones relacionadas con el idioma, la historia, las fronteras naturales o la raza, lo que lo diferenciaba del nacionalismo y el regionalismo⁶¹.

Después de la caída de Isabel II, las Cortes elaboraron una nueva Constitución que establecía el sufragio universal para todos los hombres españoles mayores de 25 años, pero no adoptaba la forma de gobierno republicana. Tras una búsqueda complicada, Amadeo de Saboya, un italiano, fue proclamado rey de España. Durante su breve reinado, se aprobó una Ley Provincial en 1870 que tenía como objetivo impulsar la descentralización del Estado, otorgando mayores competencias a las Diputaciones y los Municipios⁶². No obstante, La Monarquía democrática enfrentaba una serie de problemas significativos desde su inicio, como la temprana muerte de Prim, las dos guerras en curso (la carlista y la cubana) que

⁵⁹ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, pp. 28-29.

estaban sangrando al país, la fuerte oposición de los republicanos y los alfonsinos; la falta de consenso entre los partidos que respaldaban el régimen; la falta de comprensión del Rey sobre el país y la política; la inestabilidad en el Gobierno; y la ejecución defectuosa de la Constitución⁶³.

El 11 de febrero de 1873, el Rey entregó un mensaje al Congreso de los Diputados en el que anunciaba su renuncia a la corona tanto para él como para sus hijos y futuros sucesores. En medio de un clima favorable al republicanismo en las calles, el Presidente del Congreso convocó a ambas cámaras para tomar las medidas necesarias, que se resumieron en la aceptación de la abdicación del Rey y la posterior proclamación de la República⁶⁴.

En marzo se anunciaron las elecciones para las Cortes Constituyentes. Dos aspectos destacados de esta convocatoria fueron que las Cortes serían unicamerales (es decir, con una sola cámara en lugar de dos) y que se estableció que la mayoría de edad para votar sería a los veintiún años. Muy pocos partidos participaron en las elecciones. Los carlistas seguían librando una lucha armada, mientras que otros monárquicos optaron por mantenerse al margen, al igual que los radicales. Por lo tanto, no sorprende que la mayoría de los votos recayera abrumadoramente en los candidatos republicanos, siendo el grupo liderado por Pi y Margall el que obtuvo la mayor cantidad de escaños con diferencia. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, además de la retirada de varios partidos, la abstención electoral fue significativamente alta, alcanzando el 60%⁶⁵.

Debido a esto, la llegada de los federales al poder en esa "República sin republicanos", como se la llamaba, no fue una respuesta a una crisis del Estado ni una solución a las aspiraciones regionales. Más bien, fue el resultado de una serie de eventos rápidos y del agotamiento de todas las opciones políticas disponibles desde 1868. El programa político de los federales se centraba más en fortalecer la democracia republicana que en llevar a cabo reformas estructurales del Estado, y esto se debía a que la Constitución monárquica de 1869 aún estaba en vigor. Era necesario redactar una nueva Constitución que reflejara los principios republicanos⁶⁶.

⁶³ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico...*, *op. cit.*, p. 110.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 112.

⁶⁶ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 29.

Una vez constituidas las Cortes Constituyentes, Figueras, quien ostentaba el cargo de Presidente del Gobierno, optó por no presentarse ante ellas y tomó la decisión, algo desfavorable para la República, de exiliarse en Francia. Fue reemplazado por Pi y Margall⁶⁷.

Durante el breve y poco efectivo mandato de Pi y Margall al frente del Gobierno, la situación se volvió más complicada. Pi era partidario de la reconciliación y de seguir la vía legal, mientras que muchos esperaban que llevara sus doctrinas federales hasta sus últimas consecuencias. Ante la falta de acción en este sentido, los llamados "federales intransigentes" se inclinaron hacia la revolución cantonal⁶⁸.

En ese contexto, con la necesidad de enfrentar tres frentes complicados, era comprensible que las Cortes no pudieran abordar de manera adecuada el proyecto constitucional. Solo se llevaron a cabo tres días de debate al respecto. A pesar de que se presentó una proposición en las Cortes que buscaba obligar a un debate constituyente más amplio, esta fue finalmente retirada⁶⁹.

Este proyecto de Constitución, que apenas tuvo oportunidad de ser discutido (hubo otro presentado por la fracción "intransigente" que ni siquiera fue objeto de debate), constaba de 117 artículos divididos en 17 títulos. Estaba precedido por un título preliminar que trataba sobre los derechos naturales y un preámbulo. En muchos aspectos, este proyecto se asemejaba al texto constitucional de 1869 y se inspiraba, especialmente en lo que respecta a la organización territorial y la división de poderes, en la Constitución de los Estados Unidos. Sus principales promotores fueron Pi y Margall, así como Castelar⁷⁰.

En dicho Proyecto, se configura la Nación española como una unidad conformada por 17 estados, de los cuales 13 se ubican en la península (Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Castilla La Nueva, Castilla La Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia y Regiones Vascongadas), mientras que dos son insulares (Baleares y

⁶⁷ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico...*, *op. cit.*, p. 112.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 112-113.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 113.

⁷⁰ *Ibidem*.

Canarias) y otros dos están en América (Cuba y Puerto Rico). Filipinas y las colonias africanas eran considerados “territorios” que con el tiempo se convertirían en estados⁷¹

Esta lista en su mayoría coincidía con los históricos reinos españoles, con la posible excepción de León, que se consideraba parte de Castilla la Vieja, y la división de Andalucía en dos partes. La inclusión de las islas antillanas como Estados federados se debió a la percepción de su españolidad al mismo nivel que las regiones peninsulares y a la necesidad de buscar una solución a la guerra en Cuba que había estado ocurriendo desde 1868. Curiosamente, las Filipinas y los enclaves africanos, donde la presencia española era menor, se consideraban simplemente "territorios" y estaban sujetos a leyes especiales “*destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva*”⁷².

Además, se consideró la posibilidad de que Portugal se uniera a esta federación, ya que el iberismo, una corriente de pensamiento ligada al republicanismo, estaba en auge. Se creía que una España descentralizada podría resultar atractiva para Portugal, que siempre había desconfiado del centralismo castellano. Los republicanos españoles veían a Portugal como una parte innecesariamente separada de España, languideciendo bajo el dominio británico. Muchos intelectuales portugueses de la generación de 1870 compartían esta opinión. Sin embargo, el Gobierno británico dejó claro que no toleraría la inclusión de Portugal en una posible unión peninsular y el presidente francés, Adolphe Thiers, expresó opiniones similares⁷³.

Respecto a los estados, estos gozarían de total autonomía en asuntos políticos, administrativos y financieros. Estos estados podrían establecer sus propias Constituciones políticas, siempre y cuando no fueran contrarias a la Constitución federal⁷⁴. Además, tendrían su propio gobierno y una Asamblea Legislativa, cuyos miembros serían elegidos mediante sufragio universal⁷⁵, sin ninguna intervención directa o indirecta por parte del poder federal.

⁷¹ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico Garantista* (Universidad Autónoma de Colombia), Año 6, núm. 11 (Jul.-Dic., 2014), p. 93.

⁷² Artículo 44 del Proyecto de Constitución federal de 17 de julio de 1873. Citado por ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*

⁷³ LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, J., *Atlas histórico...*, p. 173.

⁷⁴ Art. 93 del Proyecto de Constitución federal de 1873.

⁷⁵ Este sufragio universal era masculino, ya que las mujeres no podían votar hasta la Segunda República.

E incluso estaba previsto la federación de estados, de haber sido autorizado por sus respectivas asambleas y legislativas y por las Cortes Federales⁷⁶.

De este modo, cada estado podría elegir a su propio gobierno y asambleas legislativa por sufragio universal. «Entre las principales competencias que asumen directamente están las de hacienda, obras públicas, caminos regionales, beneficencia, instrucción, empréstitos, deuda pública, enseñanza secundaria en cada provincia, fundación de universidades y escuelas especiales, y mantenimiento de la fuerza pública sin más requisito que ser la “necesaria para su policía y seguridad interior” »⁷⁷. También podían tomar Préstamos y emitir deuda pública para impulsar su desarrollo interno; se les imponía la responsabilidad de mantener al menos una institución de educación secundaria en cada provincia, y se les autorizaba a establecer universidades y escuelas especializadas⁷⁸.

Por su parte, las principales competencias del Gobierno federal están en el título quinto. Estas incluían asuntos como las relaciones internacionales, las comunicaciones generales (correos, telégrafos, ferrocarriles), la deuda nacional, las contribuciones nacionales, las aduanas, las pesas y medidas, los códigos legales, la sanidad, la educación, el Ejército y el mantenimiento del orden público. Este sistema buscaba descentralizar el poder a nivel regional mientras mantenía la unidad del Estado. Sin embargo, el proyecto carecía de detalles sobre la relación entre el Gobierno federal y los Estados en lo que respecta a la distribución de poderes, lo que lo hacía un enfoque ingenuo y poco maduro, similar al concepto del pacto sinalagmático de Pi y Margall⁷⁹.

Además, el Proyecto Federal concedía autonomía en asuntos políticos, administrativos y financieros en “todo lo municipal”⁸⁰ y estableció que el poder proviene del principio de elección democrática. Esto se aplicaba tanto al poder ejecutivo (gobiernos y alcaldes) como a la función legislativa (los ayuntamientos) y a los responsables de impartir justicia⁸¹.

⁷⁶ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁰ Art. 105 del Proyecto de Constitución federal de 1873.

⁸¹ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*

No obstante, ciertos acontecimientos impidieron la adopción de este proyecto. La actitud legalista e indecisa de Pi y Margall permitieron que los federales más extremistas se opusieran al proyecto constitucional, se retiraran de las Cortes Constituyentes y promovieran la insurrección cantonal, que tuvo lugar principalmente en las regiones de Andalucía y Levante. A medida que avanzaba este conflicto y el proyecto de Constitución se desmoronaba, las Cortes, que suspendieron sus funciones el 20 de septiembre, se concentraron principalmente en los asuntos relacionados con la guerra y la mencionada insurrección⁸².

Los cantonalistas tenían la esperanza de tomar el control de Madrid, pero en cambio provocaron una enérgica reacción conservadora durante los mandatos presidenciales de Salmerón y Castelar. Salmerón recurrió al Ejército, que hasta entonces se mantenía pasivo y desorganizado debido a la hostilidad que le mostraban los federales desde antes de la proclamación de la República. Los generales Pavía, Martínez Campos y López Domínguez reprimieron de manera severa el movimiento cantonalista. Al final, solo dos ciudades resistieron: Málaga y Cartagena, pero esta última cayó después del golpe de estado liderado por Pavía⁸³.

Durante la última etapa de esta primera fase de la República, bajo el Gobierno de Castelar, se produjo un giro hacia la derecha. Las sesiones del Congreso se suspendieron desde el 20 de septiembre de 1873 hasta el 2 de enero de 1874. En esos cuatro meses, Castelar trabajó en la reorganización del Ejército, suspendió las garantías constitucionales, clausuró periódicos extremistas y promovió la formación de un Partido Republicano Unitario. Este partido estaba compuesto por antiguos miembros del Partido Radical y federales moderados⁸⁴.

Castelar declinó la propuesta del Ejército de llevar a cabo un golpe de Estado, pero este golpe finalmente tuvo lugar cuando se reanudaron las sesiones del Congreso. En la sesión inaugural el 2 de enero de 1874, Castelar fue duramente criticado por su gobierno dictatorial. A pesar de las críticas, el Presidente reafirmó su política, que se centraba en dar prioridad a la guerra y poner fin a la experiencia federal. Sin embargo, Castelar fue derrotado en el Congreso. El

⁸² TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico...*, *op. cit.*, p. 118.

⁸³ *Ibidem*, pp. 118-119.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 119.

General Pavía, que en ese momento era el Capitán General de Madrid y estaba decidido a evitar otro levantamiento federal, sacó a las tropas de sus cuarteles, rodeó el Congreso, emitió un ultimátum y finalmente ingresó en el edificio, disolviendo el Congreso⁸⁵.

Pavía convocó a varios líderes políticos (Castelar y Cánovas no asistieron) y entregó el control del Gobierno a Serrano. Serrano, una vez más al mando de la República, anunció la disolución de las Cortes Constituyentes, otorgando así cierta apariencia de legitimidad jurídica al acto de fuerza de Pavía. Además, Serrano disolvió los Ayuntamientos y las Diputaciones republicanas, deportó a destacados cantonalistas y federales, reinstauró el sistema de reclutamiento militar (quintas) y el impuesto de consumos, limitó la libertad de asociación y puso fin a la Internacional⁸⁶. Finalmente, el 29 de diciembre de 1974 el general Martínez Campos realizó un pronunciamiento en Sagunto marco el fin definitivo de la Primera República Española.

El período del Sexenio Democrático dejó una huella profunda en la percepción del republicanismo en España durante al menos cincuenta años. Para muchos ciudadanos, la República llegó a ser sinónimo de inestabilidad en el gobierno, y el concepto de federalismo se asoció con el caos y la desintegración nacional representados por el cantonalismo. Como resultado, la idea del federalismo quedó gravemente desacreditada, y no se intentaría nuevamente un experimento similar en mucho tiempo⁸⁷.

2.3. La Ley de Mancomunidades de 1913.

Después de la Primera República, el primer indicio de un cambio sustancial en la cuestión nacional, fueron las Elecciones Generales de 1901, cuando una coalición de diversas fuerzas, que incluía al grupo de Prat y Cambó, logró ganar cuatro de los siete escaños en juego por la ciudad de Barcelona. Este acontecimiento dejó en claro que, en un sistema de sufragio universal como el establecido desde 1890, una campaña electoral moderna en un entorno urbano, menos susceptible a la manipulación de los caciques políticos, podía poner fin al sistema de alternancia artificial entre las fuerzas dinásticas. El éxito de esta experiencia inspiró

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 32

a sus impulsores a fundar un nuevo partido catalanista que unificara a los diversos grupos dispersos, y en ese mismo año, bajo la dirección de Prat de la Riba y Cambó, se creó la Liga Regionalista, un partido compuesto por clases medias y la burguesía, de orientación conservadora en cuestiones sociales, pero siempre pragmático y dispuesto a buscar soluciones en sus relaciones con Madrid⁸⁸.

Sin embargo, el verdadero punto de quiebre llegó en las Elecciones Generales de abril de 1907. En ese momento, todos los grupos catalanistas activos, desde la izquierda hasta la derecha, se unieron en una coalición llamada "Solidaritat Catalana"⁸⁹. Esta coalición logró un éxito extraordinario en las elecciones al obtener 41 de los 44 escaños que correspondían a Cataluña. Esto significó un desplazamiento de las fuerzas políticas dinásticas, como conservadores y liberales, vinculadas a Madrid. Además, Solidaritat Catalana se convirtió en la tercera fuerza política en el parlamento español⁹⁰.

Esta entrada del catalanismo en la escena política de Madrid se produjo en un momento propicio. En 1907, Antonio Maura asumió la Presidencia del Gobierno de España por segunda vez. Maura, quien había tomado el liderazgo regeneracionista en el Partido Conservador tras la muerte de Silvela, estaba firmemente convencido de la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma del sistema, lo que él denominaba "*hacer la revolución desde arriba*". Durante su mandato, presentó un proyecto legislativo crucial, la Ley de Administración Local. Con esta ley, y en una famosa declaración dirigida a los catalanistas, buscaba "*abrir un canal que vosotros no tendréis suficiente agua para llenar*". La ley fortalecía los poderes municipales y al mismo tiempo garantizaba la autonomía provincial mediante el fortalecimiento de las Diputaciones, que a su vez podrían unirse a nivel regional para formar una Mancomunidad⁹¹. Maura creía que de esta manera se podría lograr un equilibrio entre los distintos niveles de gobierno: municipio, provincia, región y Estado, lo que permitiría la tan anhelada descentralización. El proyecto recibió el respaldo de la Liga, especialmente de

⁸⁸ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...op. cit.*, p, 57.

⁸⁹ Esta convergencia se debió al sentimiento generalizado de agravio que compartían en la sociedad catalana debido a un incidente que había ocurrido dos años antes en Barcelona, cuando la prensa catalanista chocó con elementos de la guarnición militar. Este conflicto resultó en el ataque a dos imprentas y en la promulgación de la Ley de Jurisdicciones, que otorgaba a los tribunales militares la competencia para juzgar delitos de opinión relacionados con el Ejército o la unidad de España. PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...op. cit.*, p. 57.

⁹⁰ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...op. cit.*

⁹¹ Art. 25 del Proyecto de Ley de Administración Local de 1907.

Cambó, su figura más destacada en las Cortes españolas. La visión de Cambó de "*una Cataluña grande en una España grande*" encontraba eco en figuras como Antonio Maura, con quien estableció una estrecha colaboración. Sin embargo, la ley, extremadamente compleja y complicada, nunca logró superar el proceso legislativo debido a la obstrucción de la oposición liberal y a las divisiones internas entre los conservadores. La caída de Maura en 1909, tras los acontecimientos de la Semana Trágica de Barcelona, supuso el abandono del proyecto⁹².

Después de la disolución de Solidaritat Catalana, la Liga mantuvo una presencia constante en las Cortes de Madrid, y su influencia y poder no dejaron de crecer a medida que el régimen de la Restauración se debilitaba. Su líder destacado, Francesc Cambó, rápidamente se convirtió en una figura de renombre a nivel nacional, posicionándose como uno de los políticos más influyentes del país. Aunque su presencia electoral en Cataluña era limitada, ya que oscilaba entre los diez y los veinte escaños de los 44 disponibles, Cambó y los catalanistas se presentaban como representantes de toda la región, a pesar de que la realidad social en Cataluña era mucho más diversa y sus opiniones no eran mayoritarias, especialmente entre los sectores populares, que estaban influenciados en gran medida por la retórica demagógica de los radicales de Alejandro Lerroux. De todos modos, su innegable éxito la convirtió en un referente para otras regiones como Galicia, Valencia o Baleares⁹³.

Esta situación se vio aún más incrementada por el segundo logro del catalanismo, la creación de una Mancomunidad que agrupara a las provincias catalanas⁹⁴. Desde 1911, las Diputaciones catalanas habían estado proponiendo la idea de revivir el antiguo proyecto de Mancomunidades, que estaba implícito en la Ley de Administración Local de Maura. A pesar de pertenecer al Partido Liberal, José Canalejas, quien sucedió a Maura como líder del Gobierno, mostró interés en esta idea. Lo mismo sucedió con Romanones, quien asumió el cargo tras el asesinato de Canalejas⁹⁵. Finalmente, a pesar de las objeciones de políticos como Maura, que argumentaban que esta nueva entidad podría fomentar aún más el regionalismo sin la contrapartida de la autonomía municipal, el Gobierno de Eduardo Dato aprobó el

⁹² *Ibidem*, p. 58.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ GRANJA, J. L., BERAMENDI, J., y ANGUERA, P., *La España de los nacionalismos...*, *op. cit.* p. 53.

⁹⁵ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 59.

proyecto en un Real Decreto de 18 de diciembre de 1913⁹⁶. Dicho Real Decreto permitía, en su artículo 1, la creación de mancomunidades de provincias para fines exclusivamente administrativos, indicando que la iniciativa para hacerlo podía partir del Gobierno, de cualquiera de las Diputaciones Provinciales o de uno o varios ayuntamientos que reunieran un 10% de la población de las provincias⁹⁷. Aunque esta aprobación se debió principalmente a las presiones de Cataluña, se abrió la posibilidad de establecer Mancomunidades para todas las regiones. Estas Mancomunidades solo tendrían competencias transferidas por las Diputaciones provinciales mancomunadas, sin que el Estado cediera ningún poder⁹⁸.

El 6 de abril de 1914 se estableció la Mancomunidad Catalana, una entidad que unía a las cuatro Diputaciones de la región y tenía a Prat de la Riba, presidente de la Diputación de Barcelona, como su líder. En esencia, la Mancomunidad era un organismo coordinador de las labores de las corporaciones provinciales, pero rápidamente tuvo un impacto significativo en la vida catalana, ya que desempeñaba labores relacionadas con la promoción de obras públicas y el desarrollo cultural⁹⁹.

La Mancomunidad tuvo un papel importante en la mejora de la infraestructura de comunicaciones, incluyendo carreteras, ferrocarriles, redes telefónicas y telegráficas. Además, estableció instituciones educativas como una Escuela de funcionarios de administración local, una Escuela de técnicos agrarios y otra para técnicos industriales¹⁰⁰.

Un dato de gran relevancia era que, por primera vez, el catalán adquiría estatus de lengua pública en la Administración, junto con el castellano. Durante este período, se estableció la primera cátedra de catalán en la Universidad. La Mancomunidad supuso un beneficio político significativo para la Liga, el principal impulsor de esta iniciativa. Además, provocó un debate a nivel nacional sobre la estructura del Estado, ya que el decreto de 1913 abría la posibilidad de que todas las provincias de España se unieran en mancomunidades. En Castilla se planteó la idea de una Mancomunidad castellana, aunque principalmente como un mecanismo para

⁹⁶ GRANJA, J. L., BERAMENDI, J., y ANGUERA, P., *La España de los nacionalismos...*, *op. cit.*

⁹⁷ Real Decreto de 18 de diciembre de 1913. *Gaceta de Madrid*, 354, de 19 de diciembre de 1913, p. 817.

⁹⁸ GRANJA, J. L., BERAMENDI, J., y ANGUERA, P., *La España de los nacionalismos...*, *op. cit.*

⁹⁹ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁰ *Ibidem.*

evitar que algunas regiones prosperaran a expensas de otras. Sin embargo, este proyecto nunca se materializó¹⁰¹.

2.4. El Estado integral de la Segunda República.

El 14 de abril de 1931, tras elecciones municipales desfavorables para la monarquía, se proclamó la República en España. En ese mismo día, Francesc Macià proclamó la República Catalana en Barcelona, como parte de una Federación de Pueblos Ibéricos. Macià se convirtió en el líder carismático del nacionalismo catalán después de la dictadura de Primo de Rivera y lideró Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), un nuevo partido que incluyó a miembros de Estat Català y Acció Catalana. ERC se convirtió en la fuerza de izquierda más importante de Cataluña, ya que Macià logró un amplio apoyo que abarcaba desde el sector obrero hasta las clases medias y la pequeña burguesía¹⁰².

Fue necesario que tres ministros del Gobierno Provisional de la República viajaran a Barcelona para que Macià cambiara su postura. Tras alcanzar un acuerdo, los catalanistas acordaron esperar a que la nueva Constitución republicana estableciera la estructura del Estado. Mientras tanto, se les otorgó una institución de autogobierno llamada Generalidad, en honor a su pasado medieval¹⁰³.

El compromiso de los republicanos españoles en relación con la cuestión catalana era firme y auténtico. En el decreto de convocatoria de elecciones para las Cortes Constituyentes se especificaba que la principal tarea del Parlamento, una vez aprobada la Constitución, sería la elaboración del Estatuto para Cataluña¹⁰⁴.

Después de debates intensos, el 9 de diciembre de 1931, las Cortes de la República aprobaron la nueva Constitución. Según el artículo primero de esta Constitución, España se definía como un Estado integral, lo cual sería compatible con la autonomía de los municipios y las regiones. La noción de "Estado integral" se presentaba como una alternativa tanto al Estado unitario, que no era aceptable para los nacionalistas, como al federal, que había dejado malos

¹⁰¹ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, pp. 59-60.

¹⁰² PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 71.

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 71-72.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

recuerdos desde la experiencia de 1873. En contraste con el primero, permitía la autonomía regional, aunque establecía un proceso riguroso y complejo para alcanzarla. En contraposición al segundo, establecía un Estado descentralizado no uniforme que no permitía la federación de regiones (artículo 13)¹⁰⁵.

En relación con dicho Estado integral, las principales ideas eran: *“la igualdad de derechos de todos los españoles, independientemente de la región donde residieran; la superioridad del derecho creado por los órganos centrales del Estado; los Estatutos de Autonomía debían ser elaborados por los ayuntamientos de las provincias interesadas, ser aprobados en un referéndum regional, y posteriormente aprobados por las Cortes; la autonomía no era obligatoria y además era reversible, no sólo por la región, sino por alguna de las provincias que la compusieran; quedaba prohibida la federación de regiones autónomas; y por último se hacía el reparto de competencias entre el Estado y las regiones”*¹⁰⁶.

Se plantea que los municipios tendrán autonomía en las áreas en que sean competentes y seleccionarán sus ayuntamientos a través del voto universal¹⁰⁷. Los alcaldes serán elegidos directamente por la población o por el ayuntamiento. Además, las provincias se formarán a partir de la colaboración entre municipios según lo establezca la ley¹⁰⁸.

Las provincias contiguas con similitudes históricas, culturales y económicas pueden optar por constituirse en una región autónoma y crear su propio estatuto. Existe una excepción a la condición de contigüidad para los territorios insulares entre sí¹⁰⁹.

Según el art. 12 de la Constitución de 1931, “para que el estatuto de la región autónoma sea aprobado, se requiere cumplir con las siguientes condiciones:

a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 72-73.

¹⁰⁶ TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Átomo Ediciones, 1988., pp. 181-183.

¹⁰⁷ Este sufragio sí que era verdaderamente universal, ya que permitía a todos los hombres y a todas las mujeres votar.

¹⁰⁸ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*, p. 94.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.

c) Que lo aprueben las Cortes.

Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16¹¹⁰.

La Constitución establecía una distinción entre las competencias exclusivas del Estado y las de las autonomías, que podrían variar según las diferentes regiones "según su capacidad política según las Cortes". El artículo 21 establecía que el derecho del Estado siempre prevalecería sobre las regiones en todo lo que no fuera exclusivo de estas últimas. El artículo 14 enumeraba las competencias exclusivas del Estado, que incluían la nacionalidad, los derechos y deberes individuales, la representación exterior, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, la defensa nacional, la Hacienda, la moneda y la banca. Por otro lado, otras competencias serían exclusivas de las autonomías, como el derecho civil, el régimen administrativo o el transporte, mientras que en otras áreas, el Estado legislaría pero la ejecución práctica correspondería a las regiones, como en lo relacionado con la legislación penal, social, mercantil, procesal, gestión tributaria y sistema educativo¹¹¹.

También, se dispuso que el Estado tenía la facultad de establecer, mediante una ley, los principios en los que deberán basarse las leyes emitidas por las regiones autónomas. Esta medida se aplicaría cuando sea necesario para asegurar la concordancia entre los intereses locales y el interés general de la República. El Tribunal de Garantías Constitucionales se encargaría de evaluar previamente esta necesidad antes de su implementación¹¹².

¹¹⁰ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, "La construcción del Estado de las Autonomías en España", *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*

¹¹¹ PELAZ LÓPEZ, J. V., *El Estado de...*, *op. cit.*, p. 73.

¹¹² ZUBIRÍA SAMPER, A. de, "La construcción del Estado de las Autonomías en España", *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*, p. 94.

Por los tanto, después de establecer las reglas políticas, las provincias y municipios tenían que buscar la autonomía regional conforme a la Constitución republicana. La primera región en actuar fue Cataluña. En 1931, se elaboró un borrador del Estatuto de Autonomía en la localidad de Nuria, que posteriormente se conoció como el "Estatuto de Nuria". Antes de que este borrador fuera enviado a las Cortes españolas para su aprobación final, se sometió a ratificación por parte de los catalanes. El 2 de agosto, se llevó a cabo un referéndum en el que solo los hombres mayores de 25 años podían votar. El Estatuto recibió un amplio respaldo, con una participación del 75 por ciento y más del 99 por ciento de votos a favor. Además, se recogieron más de 400,000 firmas de mujeres en apoyo al proyecto¹¹³.

No obstante, durante el proceso de aprobación en las Cortes, el proyecto de Estatuto experimentó cambios significativos. Se eliminaron las menciones a la autodeterminación, y en el Estatuto de Autonomía finalmente aprobado en 1932, la única disposición que quedó fue que "*Cataluña se constituye como región autónoma*". Los impuestos directos se convirtieron en competencia exclusiva del Estado, al igual que la legislación social. Se estableció que el catalán sería "cooficial" junto con el castellano. Al mismo tiempo, se otorgó a Cataluña su propio gobierno y parlamento, con capacidad para legislar sobre competencias exclusivas, como el orden público, las obras públicas que no fueran de interés general, la educación primaria y secundaria, y la posibilidad de establecer una universidad propia¹¹⁴.

Por otro lado, en 1936, las Cortes aprobaron el Estatuto del País Vasco, un proceso que se había iniciado en 1931. Este Estatuto estableció el País Vasco como una región autónoma, compuesta por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y le otorgó su propio parlamento y gobierno. Es importante mencionar que Navarra no participó en este proceso autonómico. Este Estatuto fue primero ratificado en un referéndum popular llevado a cabo en las tres provincias vascas, con un respaldo del 84 por ciento del censo electoral (el 5 de noviembre de 1933). No obstante, en Álava solo consiguió el 46,40 por ciento de votos a favor¹¹⁵.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 94-95.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 95.

Y por último, tenemos que mencionar el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia, el cual fue sometido a referéndum el 28 de junio de 1936. Sin embargo, este estatuto no llegó a entrar en vigor debido a que, desde el inicio de los conflictos de la Guerra Civil Española (1936-1939), Galicia quedó bajo el control de los sublevados, que se oponían al Gobierno republicano. En dicho Proyecto, se reconoce a Galicia como una región autónoma dentro del Estado español. Su estructura se basa en una Asamblea Legislativa, la figura del Presidente de la Región y un órgano ejecutivo llamado Junta de Galicia¹¹⁶.

2.6. La transición al régimen autonómico.

2.6.1. Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975.

Durante la década de los setenta, hubo un notable aumento de los movimientos nacionalistas y regionalistas en España y en toda Europa. Ante esta situación, el último Gobierno de Franco reconoció la necesidad de descentralización estatal. Poco antes de la muerte del dictador, el 19 de noviembre, las Cortes de la democracia orgánica aprobaron la Ley de Bases de Régimen Local¹¹⁷.

La Ley de Bases de 1975 incorporó disposiciones para respetar las particularidades de Álava y Navarra, así como para establecer regímenes especiales para las islas Baleares y Canarias debido a su condición insular. La idea de regímenes especiales se pretendía extender también a las provincias vascas de Guipúzcoa y Vizcaya, así como a las provincias catalanas¹¹⁸. En el caso de las demás provincias, la Base 20 de la ley permitía la formación de Mancomunidades provinciales a través de la asociación “*para el adecuado planteamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial*”¹¹⁹. No obstante,

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ FERNÁNDEZ, T. R., “ Aspectos institucionales del regionalismo”, en VV.AA., *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1977, p. 337

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 337-338.

¹¹⁹ Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 280, de 21 de noviembre de 1975.

esta unión solo tenía carácter administrativo; y el propio texto prohibía, en la Base 20.2, que las mancomunidades asumieran la totalidad de las competencias de las diputaciones¹²⁰.

En total, la Ley contenía cuarenta y siete bases, cinco disposiciones adicionales y cinco disposiciones transitorias. En sus disposiciones, estableció un nuevo método de elección para las entidades municipales que combinaba criterios de representación orgánica e inorgánica. De manera similar, se diseñaron nuevos procedimientos de elección para las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, tanto los ayuntamientos como las Diputaciones continuaron bajo un control gubernamental sólido.

Tras la proclamación del monarca Juan Carlos I el 22 de noviembre de 1975, el primer Gobierno de la Monarquía tenía la intención de utilizar la Ley de Bases como un medio para abordar los crecientes desafíos del regionalismo y el nacionalismo. El 15 de diciembre, expresó su compromiso de fortalecer la unidad de España a través del reconocimiento institucional de todas sus regiones y las autonomías locales¹²¹. Sin embargo, los cambios significativos ocurridos durante la Transición impidieron la implementación completa de esta ley. En general, esta ley podría considerarse como un tímido intento de abordar el complejo problema del nacionalismo y regionalismo.

2.6.2. *Los entes preautonómicos.*

Tendremos que esperar a 1977, en el que con la aprobación por las Cortes de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, se sentaron las bases para la verdadera transición democrática y advenimiento del estado de las autonomías. Esta ley, que solo constaba de cinco artículos establece que *“la democracia se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo; las Cortes se componen del Congreso de los Diputados y del Senado; la iniciativa de reforma constitucional le corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados; cuando existan discrepancias en la tramitación de los proyectos de ley estas se decidirán en una Comisión Mixta; y el Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional”*¹²².

¹²⁰ FERNÁNDEZ, T. R., “Aspectos institucionales del regionalismo”, en VV.AA., *Las autonomías regionales...*, *op. cit.*, p. 339.

¹²¹ FERNÁNDEZ, T. R., *op. cit.*, p. 341.

¹²² Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. *Boletín Oficial del Estado*, 4, de 5 de enero de 1977.

El 15 de junio de 1977 marcó la celebración de las primeras elecciones tras la conclusión de la guerra civil (1936-1939), y fue el momento en que se estableció la Unión de Centro Democrático (UCD), bajo la dirección de Adolfo Suárez. A pesar de que la candidatura de Suárez fue la más votada, no logró obtener la mayoría absoluta. Aun así, fue elegido para formar gobierno, lo que marcó el comienzo del pleno restablecimiento de la democracia en España y el inicio de la elaboración de una nueva Constitución¹²³.

No obstante, los primeros pasos hacia la descentralización se hicieron antes de la promulgación de la Constitución de 1978 por medio de las “preautonomías”. Estas fueron establecidas mediante decretos-ley, con la excepción de Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra, que tuvieron un proceso diferente¹²⁴.

Este proceso la restauración provisional de la Generalitat en Cataluña el 29 de noviembre de 1977, seguido por el País Vasco el 4 de enero de 1978. Luego, el 16 de marzo de 1978, se estableció el régimen preautonómico de Galicia, y así sucesivamente¹²⁵. Este proceso se basó en “reproducir en su práctica la totalidad de los esquemas del Estatuto Catalán, pero con algunas variantes de tipo organizativo”¹²⁶.

Como señala MUÑOZ MACHADO¹²⁷ en su análisis de los regímenes preautonómicos, los Reales Decretos-leyes que establecieron estas autonomías provisionales tenían principalmente un enfoque orgánico. Sin embargo, debido a la concisión de sus textos, no pudieron ser muy detallados en cuanto a este aspecto fundamental. El patrón común y generalmente adoptado en todos los casos consistió en establecer una estructura de gobierno para las nuevas entidades, compuesta por un órgano unipersonal y otro colegiado. Este último, normalmente denominado, consejo o junta, se conformaba como una entidad de composición mixta, compuesta por parlamentarios y representantes de las entidades locales. En lo que respecta al presidente, exceptuando el caso de Cataluña, donde su nombramiento

¹²³ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*, p. 95-96.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 96.

¹²⁵ El régimen preautonómico de Castilla y León se estableció por decreto ley el 20 de junio de 1978. Veremos dicho régimen más adelante en el trabajo.

¹²⁶ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*, p. 96.

¹²⁷ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, p. 119.

se realizó mediante un Real Decreto, era elegido por los miembros del órgano colegiado, la junta o consejo.

FERNÁNDEZ CARNICERO¹²⁸, nos indica que el proceso seguido por las entidades preautonómicas en España, se desarrolló de la siguiente manera:

“Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea la Comisión para el estudio de un régimen especial para las cuatro provincias catalanas.

– Ley 17/1977, de 4 de enero, reforma la Ley de Registro Civil, donde se refiere que hay diversas lenguas españolas.

– Real Decreto 382/1977, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña (Consell General de Catalunya), integrado por los diputados y senadores elegidos para las inmediatas Cortes. El Consell debe elaborar un Anteproyecto de Estatuto, elevado ante el Gobierno y con posterior aprobación de las Cortes.

– Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, en el que se establece una estructura de apoyo al Ministro Adjunto para las Regiones.

– Orden del Ministerio de Hacienda, de 24 de septiembre de 1977, que crea una Comisión para las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas.

– Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento de la Generalidad de Cataluña.

– Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se constituye el Consejo General del País Vasco como órgano común del gobierno de las provincias y plantea la posibilidad de la incorporación de Navarra, con régimen foral reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841”¹²⁹.

¹²⁸ FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J., “Los principios del Estado Autonomico”. En. RODRÍGUEZ-ARANA J. (Ed.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 2003, pp. 171-183.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 171-176.

Dentro de un período de seis meses, y antes de la promulgación de la Constitución de 1978, se emiten los demás Reales Decretos-ley para las entidades preautonómicas, como se detalla a continuación:

- *Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia.*
- *Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón.*
- *Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, de constitución del régimen preautonómico del archipiélago canario.*
- *Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, régimen preautonómico del País Valenciano*
- *Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, constitución del régimen preautonómico de Andalucía.*
- *Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, constitución del régimen preautonómico del archipiélago balear.*
- *Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, constitución del régimen preautonómico de Extremadura.*
- *Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, constitución del régimen preautonómico de Castilla y León.*
- *Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, constitución del régimen preautonómico de Asturias.*
- *Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, constitución del régimen preautonómico de Murcia.*
- *Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, constitución del régimen preautonómico de la región castellanomanchega. La provincia de Madrid podrá incorporarse a la región”¹³⁰.*

En total, 13 Comunidades Autónomas contaron con entidades preautonómicas: Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, archipiélago canario, País Valenciano, Andalucía, archipiélago balear, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. Por otro lado,

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 176-183.

cuatro Comunidades Autónomas no experimentaron esta fase: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra¹³¹.

3. EL PROCESO AUTONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: ART. 143 Y ART. 151.

3.1. Régimen autonómico.

La Constitución de 1978, no solo puso fin a la dictadura del régimen anterior y restauró el sistema de libertades, sino que también marcó un cambio significativo en la estructura organizativa del Estado liberal del siglo XIX que prevaleció hasta entonces. La transformación, que no fue completamente controlada, del modelo centralista similar al francés se basó en una potenciación significativa de la autonomía territorial. Este principio fundamental, que sirvió de inspiración a la Constitución, se desarrolló en dos aspectos clave: en primer lugar, la creación de nuevas entidades territoriales, como las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, el establecimiento de una protección institucional para los Entes locales, que implicó romper con la subordinación previa que los mantenía bajo el control de la Administración del Estado¹³².

El primer aspecto, que es el más novedoso y desafiante de la Constitución, ha generado un debate sobre cómo caracterizar nuestro Estado utilizando términos convencionales como Estado federal o Estado regional. No obstante, existe un rechazo generalizado en la doctrina legal para clasificarlo bajo cualquiera de estos términos¹³³.

Sin embargo, lo crucial no es encontrar el término adecuado en términos semánticos, sino identificar las diferencias clave entre el Estado de las Autonomías, la expresión que parece haber sido ampliamente aceptada, y los modelos de Estado federal y regional. En este contexto, lo que distingue al Estado autonómico de los modelos federal y regional “*es que la*

¹³¹ ZUBIRÍA SAMPER, A. de, “La construcción del Estado de las Autonomías en España”, *Criterio Jurídico...*, *op. cit.*, p. 98.

¹³² PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo II: Organización y empleo público*, 16ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 150.

¹³³ *Ibidem*.

Constitución no enumera las Comunidades Autónomas que la componen, ni se establece un reparto igualitario de las competencias, ni todas las Comunidades Autónomas se constituyen simultáneamente”¹³⁴.

En nuestra Constitución, en primer lugar, no encontramos una lista de Estados o Comunidades Autónomas, como sí se encuentra en las Constituciones federales o regionales. En cambio, se establece un proceso mediante el cual las provincias se convierten en los actores clave de la estructura territorial. A través de su unión con provincias vecinas o de su elección de permanecer independientes, las provincias tienen el poder de determinar el número y el tamaño de las Comunidades Autónomas¹³⁵.

En segundo lugar, la Constitución tampoco establece las competencias específicas del Estado central y de las Comunidades Autónomas (a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de estados federales o regionales). En cambio, los artículos 148 y 149, establecen un marco general para determinar estas competencias a través de los respectivos Estatutos de Autonomía¹³⁶.

Concretamente, el Estado tiene atribuidas de manera exclusiva materias que incluyen relaciones exteriores, defensa, aduanas, los derechos de todos los ciudadanos españoles, legislación civil, procesal, penal, laboral, moneda y planificación de la economía, entre otras (artículo 149.1). Las materias atribuidas de manera exclusiva a las Comunidades Autónomas, se detallan en el artículo 148, y en su mayoría se relacionan con la organización de sus propias instituciones de autogobierno, asuntos culturales, la preservación del patrimonio histórico, el turismo, etc. Además, tienen la capacidad de asumir competencias en materias que no están reservadas exclusivamente para el Gobierno central y que tampoco estén especificadas en el artículo 148. Y de acuerdo con el artículo 150, el Estado posee la capacidad de permitir que las Comunidades Autónomas tengan *“la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal”*. También puede transferir o delegar competencias estatales exclusivas *“que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”¹³⁷.*

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ PELAZ LOPEZ, J. V., *op. cit.*, p. 98.

Por lo tanto, tanto esto significa que cada Comunidad Autónoma tiene la capacidad de definir sus propias competencias dentro de los límites establecidos por la Constitución. En otras palabras, en un sistema federal o regional, generalmente se sigue un menú competencial estándar para todos los Estados o regiones, con algunas excepciones específicas definidas en la Constitución. Sin embargo, en el sistema de la Constitución de 1978, cada Comunidad Autónoma tiene la flexibilidad de diseñar su propio conjunto de competencias al momento de su creación¹³⁸.

Por último, tenemos que mencionar que, en un sistema federal, los Estados comienzan su existencia al mismo tiempo que se forma la federación, y no existe la posibilidad, como la que nuestra Constitución permitió, de tener diferentes caminos y momentos para lograr la autonomía. En otras palabras, en un sistema federal, todos los Estados miembros se vuelven autónomos al mismo tiempo, sin mantener un sistema centralizado en una parte del territorio mientras se descentraliza el resto durante un período de tiempo indefinido. En el caso de un Estado regional, como el italiano, la autonomía de las regiones de estatuto ordinario también se estableció de manera simultánea¹³⁹.

La comparación entre el Estado de las Autonomías y el Estado regional de la Constitución de 1931 es interesante, ya que inicialmente se esperaba que la Constitución española se inspiró en la Constitución de 1931. Sin embargo, esto no sucedió de esa manera. La Constitución de 1978, en lugar de seguir un enfoque descentralizador como el de 1931, siguió una línea de autonomía más amplia, en parte debido a un enfoque rigurosamente anticentralista y, posiblemente, a la presión ejercida por el terrorismo vasco. Esto se hizo a pesar de que las aspiraciones populares de descentralización eran mucho menores tanto en el País Vasco como en Cataluña y Galicia en comparación con lo que existía en la década de los años 30¹⁴⁰.

Un primer aspecto de esta ampliación se refleja en la simplificación de los procedimientos necesarios para establecer las regiones autónomas. *“La Constitución de 1931 garantizaba que el acceso a la autonomía y los estatutos regionales tuviesen un mayoritario y contrastado respaldo popular, a*

¹³⁸ PARADA VÁZQUEZ, J. R., *op. cit.*, pp. 150-151.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 151.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

*través de los trámites de la proposición de la mayoría de los Ayuntamientos y la aceptación en referéndum por las dos terceras partes de los electores inscritos, amén de la aprobación de las Cortes Generales*¹⁴¹. Estos procesos rigurosos fueron eliminados en la Constitución de 1978, lo que prácticamente dejó en manos de la clase política, sin requerir un respaldo mayoritario en un referéndum popular, la posibilidad de acceder a diferentes formas de autonomía¹⁴².

Otro elemento distintivo entre ambas Constituciones es la inclusión en la Constitución de 1931 del derecho de las provincias a regresar al régimen central común, lo que presupone que este régimen seguiría aplicándose en la mayoría del territorio nacional. Sin embargo, este derecho de retorno desaparece en la Constitución de 1978. *‘En el sistema de esta última, la autonomía es una situación irreversible: una vez que una provincia ingresa en una Comunidad Autónoma queda atrapada ad aeternum en aquella sin posibilidad alguna de volver al régimen centralizado del que salió, ni siquiera de constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial’*¹⁴³.

Existen diferencias significativas en los enfoques y reglas que rigen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ambas Constituciones. En la Constitución de 1931, se comienza por establecer las competencias del Estado, incluyendo en primer lugar aquellas en las que tiene control total sobre la legislación y la ejecución (artículo 14) y luego menciona aquellas en las que la legislación es responsabilidad del Estado, pero la ejecución puede ser realizada por las regiones (artículo 15). Las regiones solo podían tener competencias exclusivas en áreas residuales no especificadas en la Constitución¹⁴⁴.

Por otro lado, en la Constitución de 1978, se comienza enumerando las materias en las que las Comunidades Autónomas pueden tener competencias exclusivas (artículo 148) y luego se enumeran aquellas en las que el Estado puede tener competencia exclusiva (artículo 149). Sin embargo, en la práctica, el Estado suele limitar sus competencias al establecimiento legislación básica¹⁴⁵.

¹⁴¹ Artículo 12 de la Constitución Republicana de 1932.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 151-152.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 152.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

Finalmente, parece existir una diferencia en la base ideológica que llevó a la Constitución de 1978 a superar los límites de la descentralización política establecida en la Constitución de 1931, cuyas peculiaridades y límites moderados se han explicado anteriormente. De hecho, y a pesar de que la Constitución de 1931 intentó abordar las demandas nacionalistas vascas, catalanas y gallegas, para garantizar el principio de igualdad entre todas las provincias españolas, no llegó al nivel de descentralización política del federalismo ni rechazó por completo el sistema centralista liberal. En cierta medida, asumió este sistema centralista y garantizó su continuidad como un régimen común al que las provincias españolas podían optar por regresar si lo deseaban, abandonando la Región Autónoma en la que se habían integrado previamente¹⁴⁶.

*“Nada hay, en definitiva, en el sistema del Estado integral regional de la Segunda República que pueda formalmente considerarse como una corrección radical del Estado centralista decimonónico”*¹⁴⁷. Lo que prevaleció en ese sistema fue la igualdad total entre todas las provincias, sin garantía ni reconocimiento de supuestos derechos históricos o fueros de algunas provincias españolas. Es importante destacar que este tema no se abordó ni se mencionó en la Constitución de 1931 ni en ninguna de las constituciones anteriores¹⁴⁸.

En cambio, la base ideológica que parece guiar la Constitución de 1978, *“es intentar corregir el centralismo de inspiración francesa que vertebró todas las Constituciones españolas desde la Constitución de Cádiz de 1812, y que resistió con éxito las sublevaciones carlistas que propiciaban la continuidad de las singularidades políticas territoriales del absolutismo y, en definitiva, un régimen de descentralización desigual para las distintas provincias españolas”*¹⁴⁹. Es decir, la Constitución de 1978, en contraposición a casi dos siglos de organización estatal bajo el modelo liberal, presenta una visión pesimista y busca ofrecer una alternativa basada en la estructura territorial y el equilibrio de poderes que existían durante el absolutismo del siglo XIX antes de la era liberal. Esto se refleja en la mención de "nacionalidades" en el artículo 2 y en la creación de tres vías y niveles distintos para alcanzar la autonomía, incluyendo las "nacionalidades" de Cataluña, País Vasco y Galicia en la Disposición transitoria segunda, junto las otras dos vías derivadas de los artículos 143

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 152-153.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 153.

y 151. Solo cuando partimos de una influencia ideológica que promueve el fuero carlista podemos entender la inusual mención en la Constitución a la necesidad de "respetar y proteger los derechos históricos de los territorios forales" (disposición adicional primera) y la eliminación "definitiva" de las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 (disposición derogatoria). Estas leyes se promulgaron al final de sangrientas guerras civiles y pusieron fin a los privilegios que los carlistas buscaban en las provincias vascas y Navarra, estableciendo para esos territorios las mismas obligaciones fiscales y de servicio militar que se aplicaban al resto de los súbditos de la Monarquía¹⁵⁰.

Si consideramos que la ideología fundamental, que en cierto modo se expone abiertamente en nuestra Constitución, es el fuero carlista y la inevitable vuelta a la división y singularidades territoriales que existían antes del Estado liberal del siglo XIX, no es sorprendente que el modelo resultante no se ajuste ni al federalismo ni al regionalismo. Estas formas de Estado, en cualquier caso, mantienen un principio de igualdad y uniformidad, en resumen, de racionalidad, que aquí se ha rechazado en gran medida, convirtiendo su rechazo en características fundamentales del sistema. Por esta razón, el análisis del Estado de las Autonomías se traduce en la descripción de las consecuencias de esta ideología de desigualdad en términos de cómo se accede a la autonomía, qué tipos de Comunidades Autónomas existen, cómo se asignan las competencias, cómo se organiza políticamente y administrativamente y cómo se distribuyen los recursos financieros. Sin embargo, para tener un análisis verdaderamente completo, sería necesario continuar examinando las técnicas utilizadas para corregir esta desigualdad estructural, que incluyen principios de solidaridad, mecanismos de coordinación y un sistema de control a cargo del Estado¹⁵¹.

3.2. El principio dispositivo en la iniciativa autonómica.

Como ya hemos dicho, a diferencia de otros muchos Estados compuestos (federales o regionales), en España la configuración de las Comunidades Autónomas y las decisiones clave acerca de su estatus autonómico futuro, corresponde a los propios territorios involucrados (según el artículo 143 de la Constitución). Aspectos como la iniciativa en la creación de la Comunidad Autónoma, la organización de los órganos de autogobierno, la

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 152-153.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 153-154.

asunción de funciones y competencias, así como la transferencia de servicios, entre otros, quedan, en principio y dentro de los límites constitucionales, sujetos a la autonomía de decisión de los territorios que posean el derecho a la autonomía política reconocido por la Constitución¹⁵².

Esto es lo que se conoce como principio dispositivo. De acuerdo con ENRIC FOSSAS¹⁵³ consiste en: *“principio estructural básico de nuestra Constitución referido a la organización territorial del poder, uno de los principios constitucionales cardinales y probablemente la característica más singular de la CE. Su incorporación al texto constitucional fue una «opción consciente» adoptada en el proceso constituyente, fruto del consenso, e inspirada en la Constitución de 1931”. En su esencia, otorga a las entidades territoriales a las que se les concede el derecho a la autonomía (artículo 2 de la CE) un papel determinante en la formación de la organización territorial, un proceso que la propia Constitución no habría llevado a cabo directamente, ya que habría encomendado esta tarea a poderes constituidos mediante su "desconstitucionalización" parcial. Esto introduce un grado de apertura en la estructura, lo que implica que está sujeta a una discusión y definición continua desde la aprobación del texto constitucional”*.

De esta forma, según LEGINA VILLA¹⁵⁴, en lo que respecta específicamente al inicio del proceso autonómico, *“los artículos 143, 151 y Disposición transitoria segunda se remiten por entero a la voluntad de las Corporaciones locales (o, en su caso, del órgano de gobierno preautonómico) que integran el territorio uniprovincial o pluriprovincial que reúna los elementos necesarios para poder ser calificado como región o nacionalidad: cuándo poner en marcha el proceso y qué vía seguir para acceder a la autonomía política son decisiones que corresponde tomar a los propios entes territoriales locales”*.

La Constitución en este aspecto se caracteriza por su alto grado de liberalidad y tolerancia. La configuración última del modelo de autonomía, incluyendo la cantidad y tamaño de las Comunidades Autónomas, se encontraba en gran medida determinada por la manera en que cada territorio con derecho a convertirse en Comunidad Autónoma aplicara el principio de

¹⁵² CALONGE VELÁZQUEZ, A.; ARROYO DOMÍNGUEZ, J., “En torno al artículo 144 de la Constitución: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1984”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 45 (enero/marzo 1985), pp. 266-267.

¹⁵³ FOSSAS ESPADALER, E. “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, en UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, enero-agosto 2008, p. 152.

¹⁵⁴ LEGINA VILLA, J., “El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a l Sentencia de Segovia, STC 100/ 1984, de 8 de noviembre)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 14 (Mayo-agosto 1985), pp. 181-201 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, e URL: <https://www.jstor.org/stable/44202979> p. 187.

voluntariedad. Se podría incluso argumentar que en el esquema original de acceso gradual y voluntario de las provincias e islas a la autonomía política, el artículo 144, que regula la intervención extraordinaria de las Cortes Generales en el impulso inicial, fue concebido por los redactores de la Constitución como un recurso adicional para apoyar la voluntad autonómica de aquellos territorios que carecieran de los elementos distintivos de una región o que, aun teniéndolos, no lograran alcanzar las mayorías estipuladas en los artículos 143 o 151. En esencia, este precepto tenía como objetivo contribuir a la gradual expansión del proceso autonómico y a definir el contorno final del mapa autonómico, siempre en consonancia y respetando, o en el peor de los casos, corrigiendo (según el párrafo a) del artículo 144), la voluntad inicial de los propios territorios¹⁵⁵.

3.3. El artículo 143 de la CE.

El artículo 143 CE, destacado con énfasis propio, dispone lo siguiente:

*“1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con **entidad regional histórica** podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*

*2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las **dos terceras partes de los municipios** cuya población represente, al menos, **la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla**. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones Locales interesadas.*

*3. La iniciativa, en caso de no prosperar, **solamente podrá reiterarse pasados cinco años**”¹⁵⁶.*

Este artículo de la Constitución tiene una doble vertiente. En su primer apartado, especifica quiénes y bajo qué condiciones pueden ejercer voluntariamente el derecho a la autonomía que se concede a las nacionalidades y regiones según lo establecido en el artículo 2 de la Constitución. La invitación a buscar la autonomía se dirige principalmente a las provincias,

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Art. 143 de la Constitución española de 1978. Con énfasis propio.

ya sea en agrupaciones de territorios cercanos con características comunes o individualmente si tienen fundamentos históricos como entidades regionales, además de incluir a las áreas insulares. Sin embargo, es importante destacar que esta disposición no abarca a todos los entes territoriales que pueden aspirar a la autonomía. La Constitución también brinda esta posibilidad a territorios que no tienen la categoría de provincia según el artículo 144.b), así como a las ciudades de Ceuta y Melilla según la Disposición transitoria quinta. A continuación, los apartados 2 y 3 regulan lo que se conoce como el proceso general para obtener la autonomía, en contraposición a las vías especiales y excepcionales descritas en el artículo 151 y la Disposición transitoria segunda¹⁵⁷.

3.3.1- La determinación de los sujetos titulares del derecho a la autonomía.

Respecto al primer apartado, son considerados titulares de estos derechos los siguientes entes, de acuerdo con GARCIA ROCA¹⁵⁸ :

«- "Provincias limítrofes con características históricas culturales y económicas comunes": tanto nacionalidades como regiones.

- "Territorios insulares": Baleares y Canarias.

- "Provincias con entidad regional histórica". Es decir las llamadas "regiones uniprovinciales": Asturias, Murcia, Cantabria, Baleares y la Rioja. Regiones que deben evitar duplicidades administrativas innecesarias con los órganos de las Diputaciones Provinciales».

De este modo, en el primer párrafo del artículo, se establecen los criterios que permiten identificar quiénes pueden formar Comunidades Autónomas. Esto resuelve la falta de precisión del artículo 2 de la CE, que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, pero no aclara cuáles son estas nacionalidades y regiones, es decir, no especifica quiénes son los que tienen ese derecho. El artículo 143.1 llena ese vacío al establecer las condiciones que los entes territoriales deben cumplir para tener la capacidad

¹⁵⁷ JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A. "Artículo 143", en SAIZ ARNÁIZ, A./PÉREZ TREMP, P.(dirs.)/MONTESINOS PADILLA, C. (coord.): *Comentario a la Constitución Española*, 2018, p. 1977.

¹⁵⁸ GARCÍA ROCA, FRANCISCO JAVIER, "Contribución al estudio de la forma territorial del estado español", Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1985, pp. 397-398, <https://docta.ucm.es/entities/publication/0cd81206-671a-4df4-ab8c-f51e44e88d70>

de expresar su deseo de crear nuevas instancias de gobierno autónomo. Es importante recordar, como señala ENRIC FOSSAS¹⁵⁹, que debemos diferenciar entre el derecho a la autonomía, reconocido por el artículo 2 de la Constitución Española, y el derecho a la iniciativa autonómica (como lo establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 22 de abril). De todos modos, es relevante notar que el texto constitucional evita utilizar nuevamente los términos "nacionalidad" y "región," incluso en el título dedicado a la organización territorial¹⁶⁰.

Sin embargo, este artículo no logra evitar una redacción que se basa en algunos conceptos jurídicos vagos, lo que la hace susceptible a diferentes interpretaciones y a ser objeto de control político y judicial. Sin embargo, estas ambigüedades solo tuvieron relevancia en la creación de Comunidades Autónomas que consisten en una sola provincia. La realidad es que factores externos al principio fundamental y a los demás elementos que rigen la descentralización según la Constitución, como el mapa preautonómico o los Acuerdos autonómicos de 1981, debilitaron la aplicabilidad de estos requisitos. Además, también influyó la falta de voluntad para su aplicación de manera estricta¹⁶¹.

Esta formulación, que rinde homenaje al artículo 11.1 de la Constitución de 1931, permitió una variedad de posibilidades en la configuración del mapa autonómico. La primera condición, la contigüidad geográfica, no generó problemas prácticos, ya que es una característica física que se puede verificar simplemente mediante la observación y que se cumplió en todos los casos, excepto en las regiones insulares y en los enclaves de Llívia y el Condado de Treviño. La incorporación de estos dos territorios estaba contemplada en los Estatutos de Cataluña, así como en los Estatutos del País Vasco y de Castilla y León, respectivamente. En el último caso, el órgano supremo encargado de interpretar la Constitución consideró que la normativa sobre una posible separación de un enclave por parte de Castilla y León no invadía la competencia reguladora del País Vasco, que había establecido un procedimiento para la incorporación de territorios completamente rodeados

¹⁵⁹ FOSSAS ESPADALER, E., "Ejercicio de derecho a la autonomía: determinación de los sujetos", CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, XXX aniversario, Fundación Wolster-Kluwer, Madrid, 2009. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*, p. 1978.

¹⁶⁰ JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

¹⁶¹ *Ibidem.*

por la jurisdicción de otra Comunidad Autónoma (como se establece en la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio).

La segunda condición, a pesar de su ambigüedad inicial que podría haber causado problemas, tampoco generó dificultades. Como señala SANTIAGO MUÑOZ MACHADO¹⁶², en la configuración final del mapa autonómico, lo que prevaleció fueron la flexibilidad, el enfoque racional y, en algunos casos, las oportunidades políticas.

Respecto a las regiones insulares, la falta de precisión técnica en esta expresión tampoco causó dificultades en la creación de dos Comunidades Autónomas en los archipiélagos de Baleares y Canarias. Sin embargo, como señaló con acierto JOSÉ MARÍA MARTÍN OVIEDO¹⁶³, en el caso de Canarias, se podría haber planteado la posibilidad de crear hipotéticamente dos Comunidades Autónomas, cada una compuesta por una sola provincia. Esta opción no se podía descartar debido a la histórica discordia provincial en Canarias, que se reflejó en la creación de dos provincias por medio del Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 sobre la "Reorganización de Canarias". Esta hipotética situación no podría haberse solucionado mediante la aplicación del requisito de "entidad regional histórica", ya que este término no se menciona en relación con las regiones insulares. Además, se ha planteado recientemente la demanda de considerar las aguas jurisdiccionales cercanas a las islas como parte del territorio autonómico canario, un asunto real y contemporáneo que ha sido objeto de debate ante el Tribunal. Para el Tribunal Constitucional, el artículo 143 de la Constitución Española desempeña un papel "decisivo" al abordar esta cuestión y rechaza la demanda de Canarias. Esto se debe a que las islas son la base territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, y su territorio está compuesto por los municipios, pero no incluye las aguas territoriales circundantes (como se establece en la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2013, de 17 de enero, y esta interpretación se ha reafirmado en las Sentencias del Tribunal Constitucional 87/2013, de 11 de abril, 99/2013, de 23 de abril y 3/2014, de 16 de enero)¹⁶⁴.

¹⁶² MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Iustel, Madrid, 2007. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*, pp. 1978-1979.

¹⁶³ MARTÍN OVIEDO, J. M., "El régimen constitucional de las comunidades autónomas", *Revista de estudios políticos*, núm. 18, pp. 153-170. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*, p. 1979.

¹⁶⁴ JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

El artículo también hace referencia a las “provincias con entidad regional histórica” (regiones uniprovinciales) como entes capaces de tener acceso a la autonomía. Hubo un fuerte debate sobre el significado y aplicación del término. Este debate se desarrolló principalmente entre juristas, en particular expertos en derecho administrativo, ya que este criterio también se aplicó de manera flexible en el ámbito parlamentario. Dos elementos cruciales en esta etapa fueron el informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, presidida por Eduardo García de Enterría, y los Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981¹⁶⁵.

A pesar de que la Constitución permite excepciones a este requisito y confía la decisión a las Cortes Generales (según lo establecido en el artículo 144, a), el informe de Enterría enfatizó la importancia de mantener la excepcionalidad en la autonomía para las provincias aisladas y recomendó utilizarlo como una herramienta "crucialmente efectiva" para corregir los riesgos del abuso de la iniciativa autonómica. Sostiene que la Constitución establece una prohibición de estas iniciativas, que, aunque permite excepciones, no debe perder su esencia¹⁶⁶.

Particularmente, el término "entidad regional histórica" no puede ser equiparado con “*meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas*”¹⁶⁷ o “*un pasado histórico más o menos relevante*”¹⁶⁸. En este contexto, el informe llega a la conclusión de que se necesita "una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada"¹⁶⁹ y una "*realidad socioeconómica mínima que garantizase la viabilidad de su autogobierno*"¹⁷⁰.

Tal y como se expresa en el Fundamento Jurídico 2º de la STC 100/1984¹⁷¹, en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, corresponde a las Cortes Generales verificar si la provincia en cuestión tiene "entidad regional histórica". Así en el expresado fundamento jurídico segundo se dice lo siguiente:

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 1979-1980.

¹⁶⁷ VV.AA, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 5.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 24.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 25.

¹⁷¹ Abordaremos de manera más detallada esta Sentencia en el capítulo octavo del presente trabajo.

“Del tercero es titular la provincia de Segovia en cuanto ella entienda que reúne los requisitos del 143.1 y 2 para convertirse en Comunidad Autónoma y, ciertamente, sus órganos provinciales y locales han hecho uso de la iniciativa autonómica. Pero ello no significa, sin más, que directamente emanado de la Constitución, Segovia, o cualquier otra provincia, tenga un derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el 143.1 de la CE exige al respecto, esto es, si se trata de una provincia «con entidad regional histórica», y si, por otra parte, en su proceso hacia la autonomía se han cumplido las exigencias del 143.2 de la CE”¹⁷².

En el caso de la formación de CCAA pluriprovinciales, también son las Cortes las encargadas de comprobar si se cumplen los requisitos de ser provincias limítrofes y contar con características históricas, culturales y económicas comunes. Así, cuando una propuesta de autonomía supera la revisión del Congreso, es en ese momento cuando se establece que la entidad que presentó la propuesta se convierte en titular del artículo 2 de la Constitución Española ¹⁷³.

Los Acuerdos Autonómicos, adoptaron estas recomendaciones, lo que resultó en la creación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales de Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid. Para establecer la Comunidad de Madrid, se definió un proceso especial. En el caso de Cantabria y La Rioja, se incorporaron cláusulas en sus Estatutos que facilitaron su posible unión a Castilla y León en el futuro. Finalmente, se asignó a la Comisión Constitucional del Congreso y del Senado la tarea de reconocer la condición de "entidad regional histórica" durante la aprobación de los Estatutos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y su ratificación se dejó al Pleno del Congreso y del Senado¹⁷⁴.

3.3.2. La (teórica) vía general de acceso a la autonomía.

Una vez que se han determinado los territorios que pueden formar Comunidades Autónomas, los artículos 143.2 y 143.3 de la Constitución Española establecen el marco legal

¹⁷² STC. 100/1984 de 8 noviembre, FJ 2. Con énfasis propio.

¹⁷³ JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*, p. 1980.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

de la Constitución). Y las entidades preautonómicas pueden reemplazar a las Diputaciones y a las administraciones insulares, pero no a los municipios (según lo establecido en la Disposición transitoria primera). Los municipios también tienen la responsabilidad de iniciar el proceso en la vía rápida hacia un mayor nivel de competencias, aunque se requiere una mayor calificación (tres cuartas partes de los Ayuntamientos, según el artículo 151.1 de la Constitución). ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE¹⁷⁸ señaló “*el escaso acierto terminológico y sistemático del constituyente en relación con los sujetos de la iniciativa autonómica, dado que en este apartado se mezclan los órganos de administración y gobierno de la Provincia (las Diputaciones) con entidades locales con personalidad jurídica propia (los Municipios)*”. Además, aclaró cómo las Diputaciones y los Ayuntamientos deben acordar el inicio del proceso autonómico, lo que corresponde a sus órganos colegiados y requiere una mayoría simple.

Esto es solo un ejemplo de las muchas cuestiones planteadas por esta disposición que fueron discutidas en la literatura especializada. Hubo incertidumbre sobre si era necesario que tanto las Diputaciones provinciales o los órganos interinsulares como los Ayuntamientos presentaran la iniciativa de manera conjunta o si bastaba con que uno de ellos la iniciara por turnos. La opinión mayoritaria en la doctrina legal favoreció la iniciativa conjunta, tomando en cuenta el requisito paralelo establecido en el artículo 151.1 de la Constitución Española y la modificación de la conjunción disyuntiva "o" por la conjunción copulativa "y" mediante una enmienda presentada por el diputado Meilán de UCD durante el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades del Congreso de los Diputados, en la que se endurecieron los requisitos para iniciar el proceso autonómico. Lo que no exige la Constitución es que los acuerdos de iniciativa de los municipios y las provincias se produzcan en un orden específico de prioridad¹⁷⁹.

Otra cuestión de gran importancia surgió en relación con la posibilidad de revocar los acuerdos tomados por las autoridades locales. Esta cuestión requirió la intervención del Tribunal Constitucional después de que la Diputación Provincial de León adoptara dos acuerdos contradictorios sobre la iniciativa del proceso autonómico de Castilla y León, uno el 16 de abril de 1980 y otro el 13 de enero de 1983. El Tribunal Constitucional reconoció la posibilidad de revocar estos acuerdos, pero estableció un límite temporal para hacerlo: solo

¹⁷⁸ ÁLVAREZ CONDE, E., “Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico”, *Revista de estudios de la vida local*, núm. 202, 1979, pp. 233-256. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*, p. 1981.

¹⁷⁹ JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

durante la fase inicial del proceso. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1984, de 28 de septiembre¹⁸⁰, una vez finalizada la fase inicial, comienza la segunda etapa del proceso autonómico, en la que la asamblea de representantes toma protagonismo y su tarea es elaborar un proyecto de Estatuto para las regiones que han iniciado el proceso. A partir de ese momento, *“las Corporaciones locales ya no disponen del proceso que han impulsado, ni pueden excluirse de la Comunidad Autónoma que se constituya revocando el acuerdo de iniciativa”*¹⁸¹. En efecto, la Diputación de León tomó la decisión de revocar su acuerdo cuando el proyecto de Estatuto para Castilla y León estaba en proceso de ser tratado como proyecto de Ley Orgánica¹⁸².

Los actos de iniciativa, que son la consolidación de acuerdos individuales que tienen efectos conjuntos, pueden ser objeto de revisión y anulación. Un ejemplo de esto se puede ver en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del 9 de febrero de 1985, que declaró inválido el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento adoptado el 6 de noviembre de 1981 con respecto al inicio del proceso autonómico para las Islas Baleares, debido a que el Alcalde impidió que un Concejal participara en la decisión, ya que había sido expulsado de su partido¹⁸³.

La opinión unánime en la doctrina legal fue que era necesario establecer un plazo temporal para evitar que la fase inicial del proceso autonómico se mantuviera abierta indefinidamente. También se criticó tanto la corta duración del período de tiempo asignado para recopilar tantas voluntades como el momento en el que comenzaba a contar: seis meses a partir del primer acuerdo tomado por uno de los sujetos que impulsaban la iniciativa. Esto era independiente de lo pequeña que pudiera ser su población o territorio y permitía que un Ayuntamiento *“adelantándose con «malévola intención», en los términos utilizados por Martín-Retortillo en su intervención en la Comisión de Constitución del Senado durante el debate de este artículo”*¹⁸⁴. La Disposición transitoria tercera estableció un período de espera para tomar estos acuerdos,

¹⁸⁰ Analizaremos de forma más detallada esta Sentencia en el capítulo octavo de este trabajo.

¹⁸¹ JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*, p. 1982.

¹⁸² *Ibidem*, p. 1981-1982.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 1982.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

que coincidió con la celebración de las primeras elecciones locales democráticas el 3 de abril de 1979, lo que puso fin a la aplicabilidad de este artículo constitucional¹⁸⁵.

Por último, el artículo 143.3 de la Constitución Española establece una sanción temporal en caso de que la iniciativa autonómica fracase, prohibiendo que se intente de nuevo durante un período de cinco años. Aunque no fue necesario aplicar esta disposición, llamó la atención tanto del Tribunal Constitucional como de la doctrina legal¹⁸⁶.

El Tribunal Constitucional, al analizar los posibles problemas de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que aplicaba el artículo 144.c) de la Constitución a la Provincia de Segovia, aclaró que este límite de tiempo establecido por el artículo 143.3 de la Constitución solo afecta a las autoridades locales y no a las Cortes Generales cuando ejercen sus facultades según lo establecido en el artículo 144 de la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre, Fundamento Jurídico 1). El período de penalización comenzaría a contar desde que se tomara el primer acuerdo para impulsar el proceso autonómico¹⁸⁷.

La opinión predominante en la doctrina legal, representada por figuras como ENRIQUE LINDE PANIAGUA¹⁸⁸, ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE¹⁸⁹ y JAVIER RUIPÉREZ ALAMILLO¹⁹⁰, argumentaba que sería posible reconsiderar la iniciativa autonómica si se trataba de un proyecto autonómico diferente. Por otro lado, PALOMA BIGLINO

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 1982-1983.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 1983.

¹⁸⁸ LINDE PANIAGUA, E., "Procedimientos de creación de comunidades autónomas", *Documentación administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 287-366. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

¹⁸⁹ ÁLVAREZ CONDE, E.: "Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico", *Revista de estudios de la vida local*, núm. 202, 1979, pp. 233-256. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

¹⁹⁰ RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Tecnos, Madrid, 1991. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

CAMPOS¹⁹¹ sostenía que no se podría presentar una nueva iniciativa en ningún sentido hasta que hubieran pasado cinco años¹⁹².

3.4. El artículo 151 de la CE.

Este artículo incluye dos clases de normas procesales particulares. La primera, se refiere a las condiciones que deben cumplirse para iniciar el proceso hacia la autonomía, es decir, para convertirse en una Comunidad Autónoma. La segunda, establece un procedimiento específico y único para la aprobación de los Estatutos de Autonomía¹⁹³.

3.4.1. La “vía rápida” del artículo 151.1 de la CE.

El artículo 151.1 de la CE establece lo siguiente:

“No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica”¹⁹⁴.

El art. 151, en este primer párrafo, establece un mecanismo más riguroso para acceder a la autonomía, con el objetivo de proporcionar automáticamente el máximo nivel de poder a la Comunidad Autónoma, sin esperar el plazo de cinco años contemplado en el artículo 148.2. Este último artículo establecía cómo alcanzar el mismo nivel de autonomía, pero lo hacía de manera diferida, después de esperar cinco años y a través de la modificación de los Estatutos de Autonomía. Además, el artículo 148.2 estaba programando un proceso de igualación

¹⁹¹ BIGLINO CAMPOS, P.: “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 y León)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 257-279. Citado por JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

¹⁹² JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A., *op. cit.*

¹⁹³ RUIZ-RICO RUIZ, G. “Artículo 151”, en SAIZ ARNÁIZ, A./PÉREZ TREMP, P.(dirs.)/MONTESINOS PADILLA, C. (coord.): *Comentario a la Constitución Española*, 2018, p. 2062.

¹⁹⁴ Art. 151.1 de la Constitución española de 1978.

diferido en cuanto a las funciones entre las Comunidades Autónomas; equiparando en términos funcionales a aquellas que se habían creado siguiendo el proceso rápido del artículo 151 y las que, en su mayoría, habían optado por un procedimiento que parecía ser la regla "normal" establecida por el constituyente para ejercer el derecho a la autonomía según el artículo 141 de la Constitución¹⁹⁵.

De este modo, el artículo permitía la asunción de competencias más amplias, aunque siempre dentro de los límites establecidos por el artículo 149.1 que reconoce las competencias exclusivas del Estado. Para ello, era necesario que la iniciativa autonómica *“fuera acordada, - también en el mismo plazo previsto en el art. 143.2-, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia que representaran, también, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas”*¹⁹⁶. Este enfoque priorizaba a las grandes ciudades, ya que su apoyo era crucial para el éxito de la iniciativa autonómica, de manera similar al procedimiento común del artículo 143¹⁹⁷.

Y también se exigía otro requisito para acceder por esta vía, ya que *“era necesario que tal iniciativa autonómica fuera ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia”*¹⁹⁸. Es importante destacar que la Constitución requería la mayoría absoluta de los electores, no simplemente de los votantes, lo que aumentaba la complejidad de cumplir con este requisito¹⁹⁹. Esta complejidad la explicamos con un ejemplo: supongamos que hay cien electores en una provincia. De esos electores 50 van a votar y 50 no van a votar, y de los que votan, solo 26 votan a favor y 24 en contra. Tenemos mayoría simple de votantes a favor (26 votos favorables), pero no tenemos mayoría de electores (51 votos favorables). De esta forma, en el ejemplo la iniciativa autonómica no sería ratificada.

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 2062-2063.

¹⁹⁶ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023].

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Art. 151.1 de la Constitución española de 1978.

¹⁹⁹ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023].

El caso paradigmático fue el de Andalucía, que fue la única Comunidad Autónoma sujeta a las disposiciones del artículo 151.1. Por otro lado, País Vasco, Cataluña y Galicia optaron por seguir la Disposición transitoria segunda de la Constitución, lo que los eximió de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 151.1²⁰⁰.

El contenido del artículo mencionado se relaciona con la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, que regula diversas modalidades de referéndum. El artículo 8 de esta ley exigía que, para someter a referéndum la iniciativa autonómica contemplada en el artículo 151.1 de la Constitución, *“era necesario que en los acuerdos de los Ayuntamientos y Diputaciones se hiciera constar expresamente que se ejercitaba la facultad reconocida en dicho precepto constitucional”*²⁰¹. Además, la Disposición transitoria segunda de la ley estableció un plazo de setenta y cinco días para que los entes locales que ya hubieran ejercido dicha iniciativa rectificaran o completaran sus acuerdos, asegurando que en esos acuerdos se indicara de manera explícita la intención de acceder a la autonomía según lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución²⁰².

La adición del artículo 8 en la Ley Orgánica mencionada, suscito dudas acerca de su constitucionalidad, ya que planteaba unos requisitos concretos para la iniciativa autonómica y el referéndum que debe ratificarla. Se cuestionaba, por ello, que pudiera suponer una modificación indirecta de la Constitución. Sin embargo, también se argumentó que la interpretación del artículo 151.1 debe considerarse junto con la Ley Orgánica que regula los diferentes tipos de referéndum, ya que la ratificación de la iniciativa a través de esta vía debe realizarse *“en los términos que establezca una Ley Orgánica”*²⁰³, que en este caso es precisamente la mencionada²⁰⁴.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. *Boletín Oficial del Estado*, 20, de 23 de enero de 1980.

²⁰² CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023].

²⁰³ Art. 151.1 de la Constitución española de 1978.

²⁰⁴ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023].

Lo cierto es que con dicha Ley Orgánica se trató de disuadir a los territorios que pretendían constituirse en Comunidad Autónoma, para que siguieran la vía del art. 151.1 y consecuentemente, de conseguir, desde el primer momento, una autonomía de primer grado²⁰⁵.

Como ya se mencionó, Andalucía es la única Comunidad Autónoma que se formó siguiendo las disposiciones del artículo 151.1 de la Constitución. Sin embargo, en este proceso, no se pudo superar exitosamente el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica en todas las provincias que pretendían unirse en la Comunidad Autónoma. En la provincia de Almería, por ejemplo, no se alcanzó una mayoría absoluta entre los inscritos en el censo electoral, lo que impedía la formación de Andalucía como Comunidad Autónoma mediante el artículo 151.1²⁰⁶.

Para resolver esta situación, se promulgó la Ley Orgánica 12/1980, que modificó la recién creada Ley Orgánica 2/1980, que regulaba los distintos tipos de referéndums. Esta modificación permitió que, en los casos donde la ratificación de la iniciativa autonómica hubiera fracasado en algunas provincias, los Diputados y Senadores de esas provincias pudieran solicitar la sustitución de la iniciativa autonómica. Con esto, se otorgaba a las Cortes un nuevo poder de intervención en el proceso autonómico, que no estaba contemplado en la Constitución. Esta disposición se aplicó al caso de Andalucía a través de la Ley Orgánica 13/1980, que permitió la sustitución de la iniciativa autonómica en la provincia de Almería²⁰⁷.

3.4.2. El procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía según el artículo 151.2 de la CE.

El art. 151.2 de la CE prevé lo siguiente:

“En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ *Ibidem.*

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior²⁰⁸.

Este artículo incluye un segundo conjunto de requisitos para la aprobación de los Estatutos por parte de las Comunidades Autónomas que opten por esta vía excepcional para acceder a la autonomía. Aunque el resultado final siempre sea el mismo, es decir, la aprobación de todas las normas estatutarias a través de una Ley Orgánica, existen algunas diferencias, aunque no sustanciales, en comparación con lo previsto en el artículo 143. En cualquier caso, el método indicado en el artículo 151 tiene como objetivo “reforzar la participación y el papel de la voluntad autonómica en la etapa de elaboración y redacción de la que será la futura norma institucional básica de la Comunidad”²⁰⁹.

²⁰⁸ Art. 151.2 de la Constitución española de 1978.

²⁰⁹ RUIZ-RICO RUIZ, G., *op. cit.*, p. 2063.

Según la ruta establecida en el artículo 151, la creación del proyecto de Estatuto tiene algunas características especiales en comparación con el proceso que podríamos llamar "estándar" del artículo 143. Comienza con la participación de una "Asamblea" de legisladores, que han sido elegidos en las circunscripciones provinciales desde las cuales se ha promovido la vía rápida para lograr la autonomía²¹⁰.

De manera un tanto paradójica, la Constitución Española no otorga a esta asamblea la capacidad de convocarse por sí misma, sino que reserva esa prerrogativa al Gobierno del Estado. Esta entidad no es realmente una institución parlamentaria en el sentido estricto, sino más bien *“de una instancia representativa que actúa y decide «en Asamblea», y «a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía» (apartado 2-1º)”*. Además, la norma constitucional establece un requisito de mayoría cualificada (mayoría absoluta) para la aprobación del texto, con el objetivo de garantizar un cierto grado de consenso mayoritario dentro de la Asamblea proponente²¹¹.

Sin embargo, en caso de desacuerdos o bloqueos entre las dos instancias representativas (la asamblea y la comisión) que participan en el proceso, la Constitución Española otorga un papel central al Gobierno de la nación. El artículo 151.2.5º es claro en este punto, indicando que la vía alternativa en caso de no llegar a un acuerdo sobre el texto del Estatuto será su tramitación como un "proyecto de ley". En este caso el constituyente optó por una solución aparentemente equilibrada, pero en la que en realidad se privilegia el poder ejecutivo para imponer una redacción que no cuenta previamente con el respaldo de ninguna instancia de representación política, ya sea a nivel estatal (Congreso) o autonómico (Asamblea)²¹².

El proceso concluye con una segunda consulta popular, que tiene la naturaleza de un referéndum, sobre el proyecto de Estatuto. El ámbito geográfico de esta consulta está naturalmente delimitado por las provincias que están a punto de formar la Comunidad Autónoma. Sin embargo, a diferencia del proceso de aprobación popular de la iniciativa autonómica, en este caso no se requerirá un umbral de participación ni una mayoría cualificada, como se establece en el mismo artículo para la aprobación popular de la iniciativa

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 2063-2064.

²¹¹ *Ibidem*, p. 2064.

²¹² *Ibidem*.

autonómica. El Estatuto se considerará aprobado cuando obtenga "*en cada provincia la mayoría de los votos válidamente emitidos*"²¹³.

No obstante, independientemente de si se establece un nivel mínimo de aceptación popular (una mayoría simple), la introducción de este mecanismo de democracia directa sin duda refuerza la legitimidad democrática de este tipo de proceso estatutario. Este proceso concluye en el ámbito parlamentario con la votación de ratificación definitiva en ambas Cámaras (Congreso y Senado). Es notable en este sentido la manifestación de la imperfección del bicameralismo en el sistema parlamentario español. El Senado, a pesar de ser teóricamente la Cámara de representación territorial según el artículo 69.1, tiene un papel limitado al expresar una opinión de menor importancia, la "ratificación", sobre un proyecto estatutario en esta fase final de la tramitación, sin haber tenido la oportunidad de participar en el debate y la redacción del texto definitivo que se sometió a referéndum²¹⁴.

Aunque el artículo 151 no lo mencione explícitamente, la ratificación debe contar con el respaldo cualificado de la mayoría absoluta en ambos plenos de las Cámaras, ya que todos los Estatutos de Autonomía, sin importar el procedimiento de aprobación elegido, se consideran leyes orgánicas. Esto es una disposición constitucional que se aplica a todas las leyes orgánicas debido a la importancia de esta categoría de normas, como se establece en el artículo 81.1 de la Constitución²¹⁵.

Por último, la participación del electorado de la Comunidad en la aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía es de gran importancia ya que impide que el Estado pueda controlar completamente la norma estatutaria propuesta. Esto no se debe tanto a que el contenido del Estatuto haya sido provisionalmente delineado y propuesto por la Asamblea Legislativa de la Comunidad, lo que ya representa una voluntad política importante que el Parlamento central debe considerar. Principalmente, es porque la decisión final recae en el electorado de la Comunidad a través de un referéndum obligatorio y vinculante. Además, el Congreso y el Senado solo pueden expresar un voto de ratificación sobre este referéndum, lo que limita su capacidad para influir en la decisión final²¹⁶.

²¹³ *Ibidem*, p. 2065.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ibidem*.

3.4.3. Previsiones en caso de que el Estatuto no se apruebe en referéndum: art. 151.3 de la CE.

El art. 151.3 de la CE dice lo siguiente:

“En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo”²¹⁷.

En este precepto se contempla la situación en la que el referéndum para la aprobación del Estatuto, el segundo referéndum señalado en el apartado 2, no lograra obtener la mayoría de votos afirmativos necesaria para su aprobación en una o varias de las provincias. En este caso, se otorgaba la posibilidad al resto de provincias de formar una Comunidad Autónoma. *“en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo”* (art. 151.3 CE)²¹⁸.

El artículo 9 Dos de la Ley Orgánica 2/1980 establece que *“A falta de esa mayoría en una o varias provincias, podrá constituirse entre las restantes la Comunidad Autónoma proyectada, siempre que concurren los siguientes requisitos:*

Primero. Que dichas restantes provincias sean limítrofes.

Segundo. Que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto. En tal caso, el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial”²¹⁹.

El artículo 9 Tres de dicha Ley Orgánica prevé lo que ocurre cuando el resultado del referéndum fuera negativo en la mayoría o en todas las provincias donde se llevó a cabo la

²¹⁷ Art. 151.3 de la Constitución española de 1978.

²¹⁸ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023]

²¹⁹ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. *Boletín Oficial del Estado*, 20, de 23 de enero de 1980.

votación. En ese caso, no sería posible iniciar nuevamente la elaboración de un nuevo estatuto hasta transcurridos al menos cinco años. Sin embargo, en aquellas provincias en las que el resultado hubiera sido positivo, tendría cabida la posibilidad de constituirse en Comunidades autónomas, siempre que se cumplieran los requisitos mencionados previamente²²⁰.

Estas previsiones únicamente se aplicaron en el caso andaluz, en el que no salió adelante el referéndum en la provincia de Almería.

3.4. Disposición transitoria segunda.

Tenemos que mencionar la Disposición transitoria segunda, que indirectamente eximía de la fase de consulta referendaria a *"los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía"*²²¹. Estos territorios eran Galicia, País Vasco y Cataluña. Estas comunidades autónomas habían aprobado sus Estatutos de Autonomía durante la vigencia de la Constitución de 1931. Para estas Comunidades, se estableció un proceso que comenzaba con la decisión de su órgano preautonómico superior, la redacción de su Estatuto por una asamblea de sus parlamentarios, la aprobación por parte de la Comisión Constitucional del Congreso, un referéndum en el cuerpo electoral de las provincias incluidas en su territorio y la ratificación por parte de los Plenos de ambas Cámaras de las Cortes. Este sistema se aplicó para aprobar los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia. Es importante destacar que el referéndum popular no tenía que cumplir con los estándares democráticos previstos en la Constitución de la Segunda República, ya que no se exigieron umbrales mínimos de participación ni un porcentaje mínimo de votos afirmativos. En teoría, bastaría con un solo voto a favor, asumiendo que el resto del electorado se abstuviera, para la creación de la respectiva Comunidad (el Estatuto gallego se aprobó con tan solo el 14% de votos positivos)²²².

²²⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023]

²²¹ DT 2º de la Constitución española de 1978.

²²² PARADA VÁZQUEZ, J. R., *op. cit.*, p. 155.

Aunque esta disposición está ubicada fuera del Título VIII de la Constitución, no se puede subestimar su importancia en la implementación de este elemento asimétrico en el modelo territorial. En realidad, la referencia implícita aquí a las denominadas "Comunidades históricas" (Cataluña, País Vasco, Galicia) tiene implicaciones que van más allá de lo meramente procedimental, y esto se activó durante la etapa inicial de construcción del Estado Autonómico. El constituyente parece estar delineando una categoría especial de Comunidades Autónomas a las que se les otorga la oportunidad de obtener, desde el principio, el máximo nivel competencial²²³.

Sin embargo, este método de acceso al autogobierno, claramente preferencial, traza una división que tendrá implicaciones a largo plazo entre las Comunidades que optan por la "vía rápida" (también conocida como la del artículo 151) y las demás entidades denominadas "de régimen común" o "de vía lenta". Esta distinción no solo afectará a la velocidad del proceso de creación de la Comunidad y la aprobación de su Estatuto de Autonomía, así como a la posibilidad de disfrutar del máximo nivel de autonomía desde el principio. Más bien, la elección establecida por la Disposición transitoria tendrá un impacto significativo en el desarrollo futuro de la estructura territorial, ya que se convertirá en una característica distintiva utilizada para justificar aspiraciones de diversificación en términos de instituciones y competencias, e incluso algunas de alcance "global" como la cosoberanía o la autodeterminación. Por lo tanto, la combinación del artículo 151 con la Disposición transitoria segunda de la Constitución introduce ciertas particularidades que, de manera indirecta, restringen la posibilidad de configurar el Estado autonómico sobre la base del principio de uniformidad²²⁴.

4. LA PREAUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN (1977)

4.1. La Mancomunidad de Diputaciones castellanoleonesas como primer intento descentralizador.

En febrero de 1977, se materializó la idea de establecer una Mancomunidad en Castilla y León. Esto fue precedido por la reunión de presidentes de Diputación en Zaragoza el 4 de

²²³ *Ibidem* p. 2066.

²²⁴ *Ibidem*.

febrero. En esta reunión, asistieron 33 presidentes de Diputación y fue clausurada por el ministro de Gobernación, Rodolfo Martín Villa²²⁵. Este encuentro resultó fundamental, ya que allí se tomó la decisión de crear la Mancomunidad de Diputaciones de Castilla y León²²⁶.

El plan para la creación de la Mancomunidad fue presentado públicamente el 9 de febrero en la sede de la diputación de Burgos. Su objetivo principal era abordar la cuestión regional desde una perspectiva provincial y racionalizarla²²⁷. La responsabilidad de redactar los estatutos recayó en Julio Nieves Borrego, el presidente de la Diputación de Segovia. La estructura de la Mancomunidad contemplaba: “*un pleno que reuniría a los presidentes de las Diputaciones, y cierto número de diputados provinciales; una comisión de gobierno con dos representantes por provincia; y una presidencia y dos vicepresidencias de carácter rotatorio*”²²⁸. El sistema de rotación diferenciaba entre las provincias de León y las de Castilla²²⁹, por ejemplo: un presidente castellano tendría como vicepresidente primero a un leonés. La ubicación de la sede de la Mancomunidad sería itinerante, siguiendo al presidente en turno. Se planificaba la unión de servicios y cada Diputación contribuiría económicamente en proporción a su población. Además, la Mancomunidad asumiría responsabilidades tanto de la administración central como de las Diputaciones, y operaría de manera indefinida en sus funciones. “*Sin embargo, las Diputaciones de León, Logroño y Santander —premonición de futuro— no se adhirieron en un primer momento a este proyecto*”²³⁰.

La ceremonia oficial de establecimiento de la Mancomunidad se llevó a cabo en la Diputación de Burgos el 22 de febrero. Finalmente, León, Logroño y Santander se sumaron al proyecto, aunque el presidente de esta última ciudad (Santander) no pudo estar presente en el solemne evento. Durante la reunión, los presidentes de Diputación compartieron los siguientes acuerdos:

²²⁵ “Reunión de presidentes de Diputación en Zaragoza”, *ENdC*, 5/2/77, p. 11. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, pp. 250-251.

²²⁶ GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 251.

²²⁷FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 57.

²²⁸ GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...* *op. cit.*, p. 151.

²²⁹ No se sabe con certeza qué provincias se consideraban como parte de Castilla y qué provincias se consideraban como parte de León. GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...* *op. cit.*, p. 151.

²³⁰ “Castilla y León, unidas en una mancomunidad”, *EAdS*, 10/2/77, p. 3. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.* p. 251.

“Recabar para la Mancomunidad de Castilla y León, cuna de la unidad de la patria, el lugar que le corresponde entre las demás regiones españolas.

-Afirmar, sin perjuicio de las peculiaridades provinciales, la profunda integración que supone su común conciencia castellano-leonesa.

-Rechazar que las provincias de Castilla y León hayan sido piezas del mecanismo centralizador, y mucho más que hayan resultado beneficiadas por el centralismo.

-Denunciar que el poder central ha actuado con respecto de Castilla y León demasiado poco y demasiado tarde, lo que exige la inmediata creación de la Mancomunidad, en la plena conciencia de que la unidad de sus provincias es cuestión de estricta supervivencia, y sin ella será cada día mayor su marginación.

-Advertir que sólo en base a un auténtico principio de solidaridad —que creemos inaplazable e inapelable— se podrá organizar la totalidad de las regiones con miras a una auténtica convivencia nacional.

-Proclamar la firme y decidida voluntad de que la Mancomunidad que ahora se establece obligará a las diputaciones unidas a defender como propios no sólo los intereses comunes, sino también los específicos de cada una de las provincias integradas.

Exigir una vez más del poder central la igualdad temporal y política en el tratamiento de todos los hechos regionales sin distinciones de zonas ni aceptación de provincias, denunciando los peligros, que entraña la política hasta ahora seguida, y que debe abandonar el reconocimiento de algunas situaciones que por ello han de ser consideradas como privilegiadas con el olvido de las demás²³¹.

En esta declaración, podemos notar la influencia del pensamiento de Alianza Regional. La noción de que la unión de las provincias castellanoleonesas es esencial para su supervivencia, expresada literalmente por Gonzalo Martínez Díez, es evidente. Además, se añade el deseo de deshacerse de la etiqueta de provincias centralistas, ya que había sido el centralismo el que había perjudicado a estas provincias. Sin embargo, la influencia más marcada de la asociación

²³¹ “Constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Castilla y León”, *EAdS*, 23/2/77, p. 4; y “Constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Castilla y León”, *ENdC*, 23/2/77, p. 1 y 7. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, pp. 151-142.

regionalista se ve en el último punto, que, aunque no menciona los conciertos económicos directamente, critica duramente la actuación previa del Gobierno. Las Diputaciones incluso llegaron a amenazar al Ejecutivo, advirtiendo que este debía reconocer a la Mancomunidad en un mes, o de lo contrario, la unión de Diputaciones actuaría sin obstáculos²³². Este lenguaje contundente parece provenir claramente de la influencia de los líderes de Alianza Regional sobre los presidentes de Diputación²³³.

No obstante, *“la idea de formar una mancomunidad de diputaciones fue rechazada por la oposición al régimen, sobre todo por los partidos de izquierdas”*²³⁴. A principios del año 1976, figuras prominentes de esta oposición habían fundado el Instituto Regional. Desde su fundación, este grupo expresó las opiniones de la izquierda castellanoleonesa acerca de la descentralización. Para los miembros del Instituto Regional, las ideas de libertad, socialismo y regionalismo estaban estrechamente relacionadas. Por lo tanto, defendieron la idea de que *“las luchas por las libertades democráticas, por la organización política de la región y por la liberación de las clases oprimidas en un contexto socialista son inseparables”*²³⁵. Este grupo regionalista trabajó de manera intensa para promover una conciencia regional en Castilla y León. Un ejemplo destacado de esto fue la conmemoración de la derrota de los comuneros en la localidad vallisoletana de Villalar en 1521²³⁶.

Desde el comienzo de la Transición, el Instituto Regional y Alianza Regional se esforzaron por fomentar la conciencia regionalista en Castilla y León. Esta tarea no era sencilla, ya que algunas encuestas indicaban que los habitantes de Castilla la Vieja y León brindaban un fuerte respaldo al modelo centralista en comparación con otras regiones de España²³⁷. Sin embargo,

²³² *Ibidem*.

²³³ GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 152.

²³⁴ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 264.

²³⁵ Panfleto “El Regionalismo Castellano-Leonés”, Salamanca, Instituto Regional, enero 1977, Archivo Histórico de Comisiones Obreras de Castilla y León, Carpeta 1452. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 264.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ “El apoyo al centralismo llegaba al 61% en Castilla la Vieja y hasta el 68% en León”. BLAS GUERRERO, A., “Estado de las autonomías y transición política”, COTARELO, R. (Compilador), *Transición Política y Consolidación Democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992, p. 111.

no solo había diferencias ideológicas entre estos grupos regionalistas, sino que también existían desacuerdos en cuestiones que iban desde el color de la bandera de Castilla (morado para el Instituto y rojo para Alianza Regional) hasta cuestiones más fundamentales, como la definición territorial de la región castellanoleonesa. Mientras que Alianza Regional consideraba que las once provincias de Castilla la Vieja y León constituían una entidad regional, los miembros del Instituto Regional creían que los cántabros y riojanos tenían una identidad regional distinta. Incluso, en Santander, surgió un grupo llamado Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC), cuyo principal objetivo era preservar la identidad cántabra. Y de la misma manera, en Logroño se fundó posteriormente una asociación con la misma intención, llamada "Amigos de La Rioja". Los dos grupos regionalistas se esforzaron, a partir de ese momento, por lograr que sus provincias fueran reconocidas como entidades distintas de Castilla y León, obteniendo una autonomía independiente de esta última²³⁸.

Finalmente, la realización de la Mancomunidad nunca se llevó a cabo. El curso de la Transición política dejó atrás este primer proyecto de unir las provincias de León y Castilla. Enrique Orduña critica fuertemente este intento de mancomunidad debido a su fundamento en la Ley 14/1975, cuyo enfoque considera como *«regresivo, obsoleto y fuera de tiempo»*²³⁹. Sin embargo, si hubiera tenido tiempo para desarrollarse, podría haber servido como un experimento exitoso de cooperación entre las provincias, lo cual habría facilitado una integración más sólida en el futuro. A pesar de esto, *“la formación de una Mancomunidad de Castilla y León por autoridades procedentes de la democracia orgánica —y pese a tener el mérito de haber sido el primer intento de vinculación de las provincias castellanoleonesas— estaba condenada al fracaso por el cambio de legitimidad que supusieron las elecciones de 1977”*²⁴⁰. Estas elecciones generales constituyeron las Cortes, es decir, el Congreso y el Senado, siendo las primeras elecciones libres tras la segunda república e introdujeron una legitimación democrática y política que estaba por encima de la mancomunidad de Castilla y León puesto que la democracia llegaría a las corporaciones locales dos años después (3 de abril de 1979).

²³⁸ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* pp. 264-265.

²³⁹ ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo en...*, *op. cit.*, p. 268.

²⁴⁰ GONZÁLEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 152.

Por último, tenemos que destacar que esta experiencia infructuosa fue utilizada posteriormente por la UCD de Segovia para justificar su abandono del proceso autonómico de Castilla y León, argumentando la falta de garantías de igualdad entre las provincias en el Estatuto que se pretendía elaborar²⁴¹.

4.4. Villalar 1977 como recuperación de las libertades y manifestación de la autonomía de Castilla y León.

En marzo de 1977, un titular en *El Adelanto de Salamanca* instaba a la región a "definirse regionalmente". El autor llamaba a todos los grupos sociales de Castilla y León a organizarse a nivel regional, "*Definirse regionalmente como castellanoleonés significa tomar conciencia de nuestra problemática, conocer mejor todo lo relacionado con nuestra región*"²⁴². Durante este tiempo, surgieron organizaciones supraprovinciales como el Movimiento Regional de Consumidores de Castilla y León, Comisiones Campesinas de Castilla y León²⁴³ y el Movimiento de Enseñantes de Castilla y León, entre otros. Este último abogaba por el autogobierno para Castilla y León en un futuro Estado federal²⁴⁴. Además, instituciones importantes como las cámaras de comercio exploraron la posibilidad de unirse el 25 de marzo en Burgos²⁴⁵. Estos momentos estuvieron marcados por un gran entusiasmo ante la perspectiva de lograr la autonomía para la región. En poco más de un año, lo que comenzó como pequeñas asociaciones de la élite regional parecía haber ganado aceptación en sectores importantes de la sociedad castellanoleonesa, incluyendo políticos, empresarios y educadores²⁴⁶.

²⁴¹ FUENTETAJA SANZ, J. *op. cit.*, pp. 57-58.

²⁴² TAMARA, "Definirse regionalmente", *El Adelanto*, 8/3/77, p. 2 (por citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 153).

²⁴³ En marzo de 1977, se vivió un periodo de intensa conflictividad en el ámbito agrario de Castilla y León. La problemática de los precios de productos agrícolas, en particular de la patata, condujo a los agricultores de provincias como León, Segovia y Valladolid a bloquear las carreteras mediante el uso de sus tractores VV.AA., *Castilla como necesidad*, Madrid, Zero, 1980, p. 255.

²⁴⁴ «Petición de autonomía regional en el primer encuentro de enseñantes de Castilla y León», *ENdC*, 22/3/77, p.3. (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 153).

²⁴⁵ "A esta reunión acudieron representaciones de Ávila, Astorga, Briviesca, Burgos, León, Logroño, Miranda de Ebro, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Valladolid, Torrelavega y Zamora; Logroño mostró reticencias a la posible unión". "Las Cámaras de Comercio e Industria de Castilla y León, decididas a unirse en una instancia regional", *ENdC*, 26/3/77, p. 5. (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 153).

²⁴⁶ GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 153.

En un clima más propicio y receptivo al regionalismo, se organizó la conmemoración de la derrota de Villalar. Esta manifestación regionalista recibió un fuerte impulso, ya que tanto el Instituto Regional como la Alianza Regional consideraban el aniversario de la derrota comunera como el "Día de Castilla y León". Se planificaron cuidadosamente los preparativos, incluyendo un servicio de orden con 300 personas, estacionamiento, información y servicios de limpieza. Los organizadores solicitaron los permisos gubernamentales necesarios, que esta vez sí fueron concedidos. Las asociaciones regionalistas castellanoleonesas unieron fuerzas para convocar conjuntamente el "Día de Castilla y León" el 24 de abril, con el objetivo de establecer esa fecha como una fiesta regional. En algunas provincias, como Salamanca, los partidos de izquierda se sumaron a la convocatoria. La convocatoria tenía mensajes tan apasionados como:

“Hace 356, en dicha fecha Castilla y León perdieron sus libertades con la derrota de los Comuneros en Villalar. Desde aquella fecha Castilla y León han sido víctimas de un centralismo destructor que abogó su voz y sus derechos propiciando el estado de ruina y abandono en que está sumido nuestro pueblo. ¡Castellanos y leoneses!

*Sólo con unión y solidaridad podremos recuperar las libertades perdidas. Castilla y León reclama justicia, libertad y autonomía”*²⁴⁷.

La convocatoria fue un gran éxito, con la asistencia de entre 15.000 y 20.000 personas que acudieron en un ambiente festivo a la campa de Villalar. Esto marcó la mayor concentración popular de corte regionalista en Castilla y León hasta ese momento. El plan de organización funcionó de manera efectiva y solo al final del evento se registraron tensiones entre la Guardia Civil y un grupo de participantes. La jornada transcurrió con actuaciones de grupos folklóricos y los discursos de varios oradores, incluyendo a Félix Calvo Casasola, alcalde de la localidad, quien dio la bienvenida; Alfonso Prieto Prieto, representante de Alianza Regional, que evocó la batalla de Villalar y las dificultades que enfrentaba la región; y José Luis Martín Rodríguez, del Instituto Regional, quien también remarcó la marginación de Castilla y León y la importancia de fomentar una conciencia regionalista²⁴⁸. Ambos líderes

²⁴⁷ “Llamamiento ante el “Día de Castilla y León”, *EAdS*, 19/4/77, p. 3 (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 154).

²⁴⁸ «20.000 personas en Villalar de los Comuneros, en un acto de afirmación castellana», *EAdS*, 25/4/77, p. 3; y « “ El día de Castilla y León”, un éxito», *ENdC*, 27/4/77, p. 3. (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.* p. 155).

expusieron en la campa de Villalar los principales temas que habían sido el núcleo del discurso de las asociaciones castellanoleonesas durante más de un año²⁴⁹.

Después de los discursos, comenzaron los eventos folclóricos, incluyendo la reproducción de la canción "Los comuneros" interpretada por el Nuevo Mester de Juglaría. Entre los asistentes, los vallisoletanos fueron los más numerosos, seguidos de zamoranos y segovianos. Hubo menos participación de Ávila, Burgos y León, y menos de 30 personas de Soria. Sin embargo, no hubo representación de Logroño y Santander, lo que indicaba su falta de entusiasmo por la autonomía castellanoleonesa. La celebración transcurrió de manera festiva y sin intervención de las fuerzas de seguridad, excepto para evitar un pequeño intento de manifestación por parte de un grupo de la extrema izquierda. Los cánticos como "Se siente, se siente, Castilla está presente", "Castilla y León por su liberación", "Castilla entera se siente comunera", "Vivan los comuneros" y "Fraga, Fraga, Castilla no te traga" se mezclaron con los discursos y las presentaciones folclóricas.

El éxito de la convocatoria en Villalar marcó un importante hito en la creación de una conciencia regional en Castilla y León. Aunque el ciudadano común quizás no mostrara un gran interés en el tema, los medios de comunicación sí se volcaron en él. Los periódicos se llenaron de opiniones y reflexiones sobre el significado de aquel día. Por ejemplo, en el Diario de Ávila se publicó un artículo que resumió el significado del primer Villalar en libertad, destacando que *“fue la primera vez que gentes de Castilla y León se unen para reivindicar derechos como región”*²⁵⁰.

4.5. Preparativos del Consejo General de Castilla y León.

El 15 de junio de 1977 marcó las primeras elecciones democráticas tras más de cuatro décadas. Los resultados reflejaron la inclinación moderada del pueblo español, y la coalición de partidos centristas liderada por Adolfo Suárez, conocida como UCD, ganó las elecciones. Esta etapa planteó desafíos considerables para el nuevo gobierno democrático. Entre ellos, la redacción de una Constitución nueva basada en el consenso de todas las fuerzas políticas, y la implementación de la descentralización del Estado. Sin embargo, según SÁNCHEZ

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ MÁRQUEZ, Rafael, «Villalar y Fuenteovejuna ¡Despierta Ávila!», *DdA*, 18/5/77, p. 3 (citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 156).

GOYANES, “*el problema era que la UCD y el gobierno carecían «de un proyecto definido de modelo de reordenación territorial del Estado» ... , quizás el error más grave de la Transición española*”²⁵¹.

No obstante, Suárez se esforzó por no pasar por alto este tema crucial para la Transición y designó, por primera vez en España, un ministro adjunto para las Regiones: Manuel Clavero Arévalo. Según GOYANES, “*este catedrático de Derecho Administrativo estaba convencido de que el Estado centralista estaba agotado como modelo en España*”²⁵². Sin embargo, la tarea de este nuevo ministro era delicada, ya que la ausencia de una Constitución generaba muchas incertidumbres en cuanto a la acción a seguir, dado que no se podía influir en el proceso de redacción de la Constitución.

E incluso, en algunos casos, los acontecimientos superaban la actuación del ministerio. Un ejemplo fue la formación de asambleas regionales por parte de los parlamentarios, un fenómeno que Clavero Arévalo no había previsto. Los catalanes y luego los vascos establecieron estas asambleas, lo que posteriormente fue imitado por los parlamentarios de otras regiones. A pesar de que los diputados y senadores representaban a sus distritos electorales (las provincias) y eran depositarios de la soberanía nacional, también comenzaron a representar a las regiones y nacionalidades. Estas asambleas de parlamentarios, que surgieron de forma inesperada, gradualmente se fueron institucionalizando y la Constitución acabó reconociendo su relevante función en la elaboración de futuros estatutos de autonomía. Tal y como hemos expresado al comentar los artículos 151 y 143 de la CE²⁵³.

De manera similar a otras regiones de España, el ministro para las Regiones también estaba convencido de que Castilla debía obtener autonomía. No obstante, se enfrentaba a un desafío importante: el problema de la delimitación territorial. Existían numerosas incertidumbres, comenzando por la cuestión de si debería existir una sola entidad para Castilla. El ministro percibía claramente las diferencias de identidad entre un habitante de León y alguien de Cuenca, lo que, según él, hacía inviable una unión de toda la región. Además, se sumaba la dificultad de encontrar un lugar adecuado para la capital de España dentro de cualquiera de las dos Castillas. Sin embargo, el asunto de la delimitación territorial en Castilla no fue

²⁵¹ SÁNCHEZ GOYANES, E., *Constitución española comentada*, Madrid, Paraninfo, 1992, p. 133.

²⁵² *Ibidem*, p. 134.

²⁵³ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* pp. 265-266.

resuelto por el Ministerio para las Regiones. Más bien, “...la pauta la fueron marcando los propios parlamentarios, que en sus asambleas fueron delimitando las áreas respectivas”²⁵⁴.

Los congresistas y senadores de la región de Castilla y León estuvieron atentos al crecimiento del movimiento regionalista que surgió después de las elecciones. En menos de un mes tras las elecciones, los parlamentarios de los partidos mayoritarios en la zona, UCD y PSOE, se reunieron para debatir el asunto regional. Desde el inicio, surgieron desafíos en torno a cómo delimitar el territorio. Los representantes de provincias como León, Logroño y Santander enfrentaron incertidumbres y preocupaciones. La cuestión principal era decidir si unirse al resto de provincias de Castilla y León o formar una autonomía separada. Estos parlamentarios desempeñaron un rol fundamental en este primer paso hacia la autonomía.

El 31 de octubre de 1977, se estableció en Valladolid la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León. Sin embargo, la mayoría de los representantes de Cantabria y La Rioja no asistieron, y aquellos que sí lo hicieron se consideraron principalmente como observadores. Además, los parlamentarios de León también demostraron una gran sensibilidad al defender la identidad leonesa, lo que llevó a un comentario de que “estamos aquí para hacer política, no para promover provincialismos” por parte de un parlamentario²⁵⁵. El evento estuvo lejos de ser un éxito y quedó claro que, “dada la susceptibilidad provincial –o provinciana– de entonces, quedaba claro (según Miguel Cordero del Campo) que las futuras reuniones de parlamentarios serían itinerantes, como las antiguas Cortes del reino”²⁵⁶.

Tal como había anticipado el ministro Clavero Arévalo, la configuración territorial de la autonomía en Castilla y León se convirtió en el desafío más importante. Los parlamentarios de Logroño plantearon desde el principio al ministro para las Regiones su deseo de obtener la preautonomía uniprovincial. En Santander, la situación era más compleja, ya que los representantes de esta provincia estaban divididos entre aquellos que deseaban unirse a la preautonomía de Castilla y León y los que preferían una autonomía uniprovincial. Incluso dentro de la UCD de Santander, existían opiniones encontradas, ya que coexistían posturas

²⁵⁴ CLAVERO ARÉVALO, M., *op. cit.*, pp. 76-78.

²⁵⁵ ENdC, 1/11/77 (citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, p. 266).

²⁵⁶ CORDERO DEL CAMPILLO, M., *Crónica de un compromiso. Los años de la transición política en León*, León, Santiago García Editor, 1988, p. 392.

a favor y en contra de convertir a Santander en una autonomía uniprovincial. El caso de la provincia de León fue diferente, ya que en esta provincia Rodolfo Martín Villa influyó para mantener una actitud expectante. La provincia de León no se sumaría a la solicitud de preautonomía de Castilla y León, pero tampoco se encaminaría hacia la vía uniprovincial²⁵⁷.

Clavero Arévalo aceptaba que en España existieran regiones uniprovinciales como Navarra, Baleares, Asturias o Murcia, pero en su opinión, esta situación debería ser algo excepcional. Él consideraba que uno de los principales beneficios de la descentralización era trascender la limitación provincial para abordar de manera adecuada cuestiones urbanísticas, ordenación territorial, entre otros aspectos. Aunque no se oponía de manera frontal a la formación de autonomías uniprovinciales, no respaldó inmediatamente esta idea debido a las incertidumbres existentes. Optó por *“esperar a la Constitución y no reconocer preautonomía ni a León, ni a Santander, ni a Logroño”*²⁵⁸. Esta negativa actuó como incentivo para que los grupos regionalistas de Cantabria, León y La Rioja, partidarios de la autonomía uniprovincial, tomaran diversas medidas y ejercieran presiones para conseguir una autonomía independiente del ámbito de Castilla y León²⁵⁹.

La tarea principal de la Asamblea de Parlamentarios de Castilla y León consistió en negociar la preautonomía con el gobierno nacional. Durante los meses de marzo y abril, se llevaron a cabo rondas de negociaciones que concluyeron el 22 de abril. Una vez lograda la exitosa negociación, los parlamentarios de Castilla y León pudieron anunciar el logro de la preautonomía justo un día antes de la conmemoración de la derrota comunera en Villalar en 1521. Sin embargo, debido a los trámites legales, la concesión de la preautonomía se retrasó hasta mediados de junio. Finalmente, el 13 de junio se publicó el Real Decreto-Ley 20/1978, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León (BOE número 155 del 30 de junio de 1978) que justificaba la concesión de la preautonomía debido a que *“Castilla y León es una de las partes más amplias y representativas de España”*²⁶⁰, tal y como se indica en el preámbulo del Real decreto.

²⁵⁷ CLAVERO ARÉVALO, M., *op. cit.*, pp. 78-80.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 80.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 155, 30 de junio de 1978.

4.6. Creación del Consejo General de Castilla y León.

El Real Decreto Ley 20/1978, de junio de 1978, establecía el régimen preautonómico para Castilla y León, mediante la creación Consejo General de Castilla y León. La normativa delineaba la estructura y funciones de los órganos del Ente preautonómico, que incluían el Pleno del Consejo y la Junta de Consejeros. El Pleno del Consejo actuaba como el principal órgano representativo y ejercía la autoridad normativa, presupuestaria y de supervisión sobre otros órganos. Por su parte, la Junta de Consejeros se encargaba de la gestión, administración y otros cometidos que el Pleno delegara, siendo una especie de gobierno ejecutivo del Ente preautonómico²⁶¹. Sin embargo, en el preámbulo del decreto se aclaraba que el régimen e instituciones preautonómicas establecidas por este decreto no condicionaban *“la próxima Constitución ni prejuzgan la existencia, contenido ni alcance del Estatuto de Autonomía que en su día puedan alcanzar Castilla y León”*²⁶².

Podemos destacar tres aspectos importantes de esta regulación preautonómica: *“La paridad de representación de las provincias en el Pleno del Consejo; la subordinación de las Diputaciones Provinciales al Consejo General y la posibilidad abierta a que las provincias puedan incorporarse libremente al citado ente, o al futuro régimen autonómico que la Constitución regule”*²⁶³.

Uno de los aspectos clave fue la cuestión del territorio, y el artículo dos del Real Decreto tuvo un papel determinante en la futura configuración de Castilla y León. Este artículo definió que las once provincias de Castilla la Vieja y León formarían parte del ámbito territorial del Consejo General²⁶⁴. En esencia, esto incluía inicialmente a León, Logroño y Santander en el Ente preautonómico de Castilla y León. No obstante, el Real Decreto también dejaba claro que *“...en todo caso ello no prejuzga la futura organización de las once provincias*

²⁶¹ FUNES MARTÍNEZ, Mariano, Las preautonomías en España, Murcia, Caja de Ahorros de Murcia, 1984, pp. 220-221.

²⁶² ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 225 (1985), p. 105.

²⁶³ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 113.

²⁶⁴ El decreto establecía que el territorio del ente preautonómico se hacía *“en base a la organización de las Provincias de Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora”*. Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 155, de 30 de junio de 1978.

bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca²⁶⁵. Esto ocasiono dudas sobre la formación territorial, ya que en ese momento aún no se redactado la Constitución y, por lo tanto, todavía no se habían previsto estas opciones. Esta fue la razón por la que algunas provincias no se integrasen inicialmente en el Consejo. Concretamente, no asistieron a la constitución del Consejo General en Monzón de Campos (Palencia) los representantes de las provincias de Santander, Logroño y León²⁶⁶.

Asimismo, en el segundo párrafo del mencionado artículo dos, se contemplaba el proceso de integración de cada una de las provincias en el Consejo Regional, siguiendo lo estipulado en la Disposición transitoria 1^a²⁶⁷. Esta disposición establecía que “los parlamentarios de cada provincia decidirían por mayoría de dos tercios si se incorporaban al Consejo General o no²⁶⁸. Por lo tanto, el Real Decreto-Ley 20/1978 dejaba un amplio margen de maniobra a los parlamentarios para decidir el futuro autonómico de sus respectivas provincias. No habría ningún ente superior a las provincias que pudiera decir por ellas. De esta forma los parlamentarios de León, Logroño o Santander, o de cuales quiera de las otras ocho provincias, se convertían en los actores decisivos de la autonomía. El Consejo General de Castilla y León fue configurado como un sujeto pasivo, que tendría que esperar la incorporación o no de las once provincias de Castilla la Vieja y León²⁶⁹.

Otro aspecto importante de la regulación preautonómica es la paridad de representación de las provincias en el Pleno del Consejo. La composición paritaria de representantes por cada provincia, tanto en el Pleno del Consejo General como en la Junta de Consejeros, está regulada en los artículos tercero y cuarto, respectivamente. La normativa distingue si se han celebrado o no las elecciones a las Corporaciones Locales²⁷⁰.

²⁶⁵ Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 155, 30 de junio de 1978.

²⁶⁶ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 114-115.

²⁶⁷ ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 104.

²⁶⁸ Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 155, 30 de junio de 1978.

²⁶⁹ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 268.

²⁷⁰ Las primeras elecciones municipales democráticas no se celebraron hasta el 3 de abril de 1979.

Y el último aspecto importante, es la subordinación de las Diputaciones provinciales al Consejo General de Castilla y León. Dicha subordinación, a pesar de reconocer el papel preponderante que deben desempeñar en el ente preautonómico, se infiere del contenido de los artículos sexto, séptimo y octavo del Decreto. El Consejo General de Castilla y León tiene competencias como integrar y coordinar las actuaciones de las once Diputaciones Provinciales (art. 6 b), gestionar y administrar funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado y Diputaciones (art. 6 c). Los Consejeros asumirán estas competencias según la materia de cada Consejería. Para la ejecución de sus acuerdos, el Consejo podrá utilizar los recursos de las Diputaciones, que están obligadas a prestar la colaboración necesaria para el cumplimiento de estos acuerdos (art. 8). Esta subordinación de las Diputaciones provinciales al Consejo General de Castilla y León fue acogida con críticas y recelos por parte de los representantes segovianos en el Consejo General, que se oponían a un trato desigual y desfavorable para la provincia de Segovia y para su Diputación provincial. Así, FUENTETAJA SANZ, J., nos dice al respecto lo siguiente:

“El tema de la representación igualitaria de cada provincia y la funcionalidad de las Diputaciones Provinciales en la nueva autonomía que se estaba formando, constituirá un escollo insalvable para los representantes segovianos en el Consejo General de Castilla y León, y sería una de las causas prioritarias para justificar su salida del mismo, así como unos de los principales motivos para que la provincia de Segovia decidiera abstenerse de participar en el proceso autonómico de la región, cuando el Consejo decida iniciar éste en el mes de octubre de 1979”²⁷¹.

De este modo, el 22 de julio de 1978, se constituyó el Consejo General de Castilla y León en el castillo de Monzón de Campos (Palencia) sin la representación de las provincias de Santander, Logroño y León. En ese mismo día, Juan Manuel Reol Tejada, miembro de UCD, fue elegido como presidente del ente preautonómico con el respaldo unánime de todos los partidos políticos. Al final de su discurso de investidura, el nuevo presidente hizo un llamamiento *“de reencuentro, a nuestros hermanos de León, Rioja y Santander. Vosotros sois dueños de nuestro destino, pero Castilla y León son imposible de entender sin León cuna del Condado Castellano; Logroño origen de la Lengua y Santander punto de partida”²⁷².*

²⁷¹ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 114.

²⁷² «Discurso del Presidente Reol Tejada en Monzón de Campos», Archivo de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (ACPAT), Caja/297/5 (citado por GONZALEZ CLAVERO, M. “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, p. 268).

La Junta de Consejeros se formó en la reunión de Salamanca el 29 de julio, bajo la presidencia de Juan Manuel Reol Tejada, de Burgos. Modesto Fraile, Diputado por Segovia en UCD, fue nombrado Consejero de Interior y Administración Local, y la sede de su Consejería fue establecida en la Diputación Provincial de Segovia. Rafael de las Heras Mateo, Alcalde de Cuéllar y Diputado provincial, fue designado Director General y hombre de confianza del Consejero. Con ello quedó estructurado el ente preautonómico castellano-leones²⁷³.

Mientras el Consejo General avanzaba en su proceso, la negativa de Logroño y Santander a unirse a la preautonomía de Castilla y León, sumado a la resistencia del ministro encargado de las regiones a otorgarles preautonomía uniprovincial, resultó en la exclusión de estas dos provincias del proceso preautonómico. Por otro lado, los parlamentarios leoneses tomaron la decisión de mantener a su provincia al margen de cualquier proceso preautonómico. Estas tres provincias, junto con Madrid –que fue excluida el 12 de junio de 1978 por los parlamentarios castellanomanchegos–, fueron las únicas que quedaron excluidas de las preautonomías establecidas por los gobiernos de Suárez en 1978. Esta situación fue aprovechada por los movimientos regionalistas en Cantabria y La Rioja para impulsar la autonomía uniprovincial. En León, también hubo grupos que abogaron por una autonomía específica para la provincia, aunque su influencia no fue tan marcada como la de Logroño y Santander²⁷⁴.

4.7. Las primeras acciones del Consejo General de Castilla y León.

Después del Pleno del Consejo General en Zamora el 7 de octubre de 1978, parecía que era el momento adecuado para poner en marcha la preautonomía en Castilla y León. Con el Consejo General ya establecido, era hora de darle contenido político y comenzar las primeras acciones concretas. El 16 de octubre en Tordesillas se llevó a cabo un prometedor encuentro de la Junta de Consejeros. Durante esta reunión, el presidente y los consejeros presentaron una serie de proyectos y programas para el desarrollo de Castilla y León²⁷⁵.

²⁷³ GARCÍA SANZ, A.; MUÑOZ, J., *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana*, Madrid, 1982, p. 9.

²⁷⁴ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 268-269.

²⁷⁵ GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 394.

Los movimientos regionalistas castellanoleoneses destacaron la necesidad de un profundo entendimiento de la realidad de Castilla y León para abordar sus problemas. Se consideraba esencial un análisis exhaustivo de la situación socioeconómica de la región para abordar sus carencias. Con este propósito, el consejero de Economía y Hacienda, Eduardo Moreno, propuso la creación de un Libro Blanco de Castilla y León. La elaboración de este análisis fue llevada a cabo por profesores e investigadores de las universidades de Salamanca y Valladolid, bajo la coordinación de Gloria Begué Cantón, catedrática de Economía y Hacienda Pública en la Universidad de Salamanca y senadora por designación real²⁷⁶.

Aunque se asignó un presupuesto significativo de cinco millones de pesetas para este proyecto de investigación, el proceso de elaboración del Libro Blanco se extendió más de lo previsto, pasando de su fecha estimada de finalización en julio de 1979 a ser concluido en 1981. Esta demora de dos años en la finalización del estudio significó un retraso en la disponibilidad de esta herramienta fundamental para el Consejo General castellanoleonés, necesaria para desarrollar una política socioeconómica adecuada para la región²⁷⁷.

Además, durante la misma Junta de Consejeros en Tordesillas, se presentaron otras propuestas de trabajo. Estas incluyeron el estudio de las necesidades de personal en las consejerías y la organización de cursos sobre el regionalismo castellanoleonés, abarcando temas como el folklore, la cultura y las tradiciones, dirigidos a profesores de primaria. Juan Manuel Reol Tejada expresó su intención de llevar a cabo un recorrido por todas las provincias de la región para sostener reuniones con autoridades, fuerzas políticas, representantes ciudadanos, directivos de entidades bancarias y medios de comunicación, entre otros. *“En definitiva, Tordesillas pareció un aldabonazo para el trabajo en firme del Consejo General”*²⁷⁸.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ *“El retraso fue justificado por la aparición tardía de determinadas estadísticas, la incorporación posterior de León —aunque el trabajo no incluyó a esta provincia—, así como diversas causas ajenas al Consejo”*. CONSEJO GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN, Castilla y León hacia el Estatuto de Autonomía, Palencia, Gabinete de Información del Consejo General de Castilla y León, 1980, p. 2. *“Finalmente el Libro Blanco fue concluido con el nombre de “Perfil económico de Castilla y León”. La obra constó de dos volúmenes con abundante información sobre los sectores: geológico-minero, agrario, industrial, servicios, así como la renta y el empleo, y la actividad financiera del sector público en la región”*. BEGUÉ CANTÓN, Gloria y RAGA GIL, José T. (Dir.), Perfil económico de Castilla y León, Volúmenes I y II, Salamanca, Consejo General de Castilla y León, 1981.

²⁷⁸ RODICIO, M., «La Junta de Consejeros de Castilla y León trabaja fuerte», *ENdC*, 17/10/78, p. 5. Citado (por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, op. cit. p. 395)

A pesar de las expectativas positivas generadas en la reunión de Tordesillas, un nuevo encuentro en Valladolid el 17 de noviembre provocó un nuevo estancamiento en las labores de la Junta. Divergencias de opinión entre los consejeros de la UCD y los del PSOE se hicieron evidentes en asuntos como el Plan de Tierra Campos o el canon energético. Ante la necesidad de alcanzar consenso, los temas no resueltos quedaron pendientes para un "*estudio en profundidad*". Solo en aspectos formales, como la creación de un gabinete de información y una secretaría de presidencia, hubo algún progreso²⁷⁹. "*Parecía que los políticos castellanoleoneses estaban más pendientes del referéndum constitucional que de la gestión del Consejo*"²⁸⁰.

El 23 de noviembre, el PSOE de Castilla y León presentó una propuesta de "compromiso autonómico", que ya había sido debatida en la Junta de Consejeros de Valladolid pero fue rechazada por los miembros de la UCD. Ante este rechazo, los socialistas lanzaron en solitario la idea de este compromiso. La propuesta consistía en que el Consejo General respaldaría o reemplazaría la iniciativa de las Diputaciones provinciales en la solicitud de autonomía. Además, los diputados y senadores del PSOE elaborarían una Ley Orgánica para que el Estatuto de autonomía fuera ratificado en un referéndum.

Con esta propuesta, los socialistas reafirmaron su desconfianza hacia las Diputaciones y enfatizaron la importancia del referéndum como un paso esencial para lograr la autonomía con el respaldo popular. Al mismo tiempo, establecieron un plazo específico: "*dos meses después de la firma del compromiso el Consejo debía redactar un proyecto de Estatuto para que éste fuera discutido*

²⁷⁹ "Carta de Francisco Rodríguez a Juan I. Sáez-Díez de Gándara", AHPS, Archivo UCD, Caja 3349 (citado por GONZALEZ CLAVAERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico ...*, pp. 395-396).

²⁸⁰ RODICIO, M., «La Junta de Castilla y León se reunió en Valladolid», *ENdC*, 19/11/78, p. 7. En la reunión de la Junta de Consejeros en Valladolid el 17 de noviembre de 1978, se tomó la decisión de establecer el Gabinete de Información del Consejo General. Juan Manuel Reol Tejada tenía una clara visión de que este gabinete podría ser un recurso valioso para fomentar la identidad regional en Castilla y León. El propósito principal del Gabinete de Información era establecer una conexión entre el ente preautonómico y la comunidad y la intelectualidad de la región. La idea de crear este gabinete surgió durante una reunión entre Díez Lobo y Reol Tejada en Palencia el 24 de octubre de 1978. En esa ocasión, se definieron los objetivos del Gabinete: informar sobre las actividades del Consejo General, promover la perspectiva regional en los medios de comunicación y proporcionar información interna a los consejeros y miembros del Pleno. Inicialmente, el Gabinete de Información contó con la participación de Jesús Díez Lobo y Francisco Rodríguez Rodríguez, provenientes del Diario Regional de Valladolid, junto con el periodista José Manuel Serrano del Diario Palentino y la secretaría Clara Redondo. En sus inicios, la sede del Gabinete de Información se ubicó en un espacio dentro de la Feria de Muestras de Valladolid. GARCÍA AGUILERA, R., *Poder, Imagen y Comunicación. Los Gabinetes de Prensa de las Instituciones Autonómicas de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 2001, pp. 41-43.

*públicamente*²⁸¹. Sin embargo, los socialistas eran conscientes de que su llamado "compromiso autonómico" carecería de efecto si no obtenían el apoyo de la UCD.

Noviembre de 1978 resultó ser un mes lleno de actividad para el recién establecido Consejo General y su Junta de Consejeros. El día 28, los miembros de la Junta tuvieron una reunión con Adolfo Suárez. Durante este encuentro, Juan Manuel Reol Tejada, presidente del Consejo General, compartió una declaración política con el presidente Suárez. Esta declaración comenzaba con una descripción emotiva de la situación de Castilla y León, siguiendo la línea del enfoque regionalista castellanoleonés: *“Castilla y León —en cuyo pueblo creemos firmemente— empobrecida que no pobre, desertizada, exportadora de hombres, capitales y materia prima sin transformar, cuya identidad ha sido diluida desde el centralismo, con quién se nos ha identificado, en un amasijo amorfo e indiferenciador*²⁸².

Luego, el presidente del Consejo General procedió a realizar algunas precisiones adicionales. En primer lugar, destacó que los castellanoleoneses consideraban el proceso autonómico como irreversible y beneficioso, pero siempre dentro de la unidad e indivisibilidad del Estado español. Siguiendo el patrón previo, los líderes políticos de Castilla y León no dudaban en manifestar su compromiso con la integridad de España.

En segundo lugar, abordó un asunto crucial en la región: el problema territorial. El Consejo General identificó a León, Logroño y Santander como provincias que estaban siguiendo un proceso de "autodeterminación" con respecto a Castilla y León. Ante esta situación, Reol Tejada argumentó que si la Constitución no reconocía la "autodeterminación", entonces no debía permitirse en estas tres provincias "disidentes". El presidente del Consejo, diputado de Burgos, señaló que los castellanoleoneses no se acercaban a Madrid con una actitud suplicante, sino para reclamar lo que consideraban justo: *“la iniciativa pública tiene que devolver a nuestra Región al menos una parte de lo que de Castilla y León salió y hacerlo en forma de inversión en industrias e infraestructuras*²⁸³.

281

«El PSOE promueve un compromiso autonómico para Castilla y León», *El País*, 23/11/78, p. 20; y «El PSOE propone un compromiso preautonómico para la región», *EAdS*, 23/11/78, p. 4. (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 396).

282 “Declaración de la Junta al presidente Suárez, transmitida por el presidente Reol”, AHPS, Archivo UCD, Caja 3349. (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, pp. 396-397).

283 *Ibidem*, p. 397.

En ese sentido, Reol Tejada solicitó transferencias, financiación y la creación de un centro de RTVE que contribuyera a fortalecer la conciencia regional de Castilla y León. Hizo hincapié en que la región no podía ser tratada como una autonomía de segunda categoría; si el gobierno buscaba una región fuerte y leal al Estado, debía impulsar adecuadamente la autonomía de Castilla y León. En caso contrario, advirtió que *“algunos castellano-leoneses, terminarán haciendo un regionalismo de signo negativo y disgregador con grave y evidente peligro”*²⁸⁴.

A pesar de estas peticiones, críticas y advertencias implícitas, Reol Tejada no dejó de elogiar a Adolfo Suárez por su liderazgo en el proceso de cambio en España, mientras también recordaba su origen castellanoleonés²⁸⁵.

Suárez demostró comprensión y disposición hacia los problemas de Castilla y León. El presidente, Francisco Vicente Domínguez, dijo que *“Suárez ha demostrado ser un profundo conocedor del tema castellano-leonés. No en balde es de Ávila”*²⁸⁶. Domínguez aconsejó a los miembros de la Junta que avanzaran de manera firme pero segura hacia la autonomía, en línea con el enfoque del gobierno central de evitar una competencia desmedida por la autonomía entre las regiones. El presidente de Ávila prometió la creación de un centro de RTVE para la región y se comprometió a consultar al Consejo General antes de que los diferentes ministerios llevaran a cabo acciones en Castilla y León. El discurso de Suárez debió ser persuasivo, ya que el socialista José Luis González Marcos salió convencido de que el Consejo General desempeñaría un papel destacado en un futuro cercano²⁸⁷.

Los eventos parecieron respaldar la perspectiva de González Marcos, ya que el 30 de noviembre se estableció la Comisión Mixta de Transferencias entre el gobierno y el Consejo General. Esto ocurrió más de un mes después de que la Comisión Mixta de Transferencias entre las Diputaciones y el Consejo General se hubiera formado, el 27 de octubre. *“Ésta estuvo integrada por 16 miembros del Consejo y 16 de las Diputaciones que constituyeron cuatro comisiones de*

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ *Ibidem*, pp. 396-397.

²⁸⁶ RODICIO, M., «Castilla-León tendrá centro regional de RTV», *ENdC*, 29/11/78, pp. 1 y 9 (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 398).

²⁸⁷ *Ibidem*.

*trabajo. Para tranquilidad de las Diputaciones fue Modesto Fraile el máximo representante del Consejo. Este hecho, junto a las declaraciones del propio Reol Tejada, significaba que el Consejo General no intentaría absorber sin más las competencias que ostentaban las Diputaciones*²⁸⁸.

Con la formación de la Comisión Mixta de Transferencias entre el gobierno y el Consejo General, se logró un paso significativo para dar contenido a la preautonomía castellanoleonesa, en línea con las demandas de Reol Tejada. La comisión fue liderada por el ministro para la Presidencia, José Manuel Otero Novas, y tuvo como vicepresidentes al ministro para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, y a la senadora real, Gloria Begué Cantón²⁸⁹. Esta última, de origen leonés, estaba ganando un papel relevante en la configuración autonómica de Castilla y León hacia finales de 1978. Sin embargo, la Comisión Mixta no fue formalmente establecida hasta el 14 de diciembre. Ese mismo día, se aprobó el reglamento de la comisión y se crearon cuatro grupos de trabajo encargados de estudiar las transferencias del gobierno central al Consejo General²⁹⁰.

Unos días antes, específicamente el 12 de diciembre, la Junta de Consejeros celebró una reunión de trabajo en Madrid. La elección de la capital se debió a que los consejeros, que también eran parlamentarios, estaban allí debido a una sesión plenaria de las Cortes. Una vez más, los problemas técnicos ocuparon la mayor parte del tiempo de la reunión. Durante la sesión, se aprobó un informe sobre el funcionamiento económico del Consejo y se

²⁸⁸ RODICIO, M., «Constituida la Comisión de Transferencias Diputaciones-Consejo General», *ENdC*, 28/10/78, p. 5. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas...* pp. 398-399.

²⁸⁹ «Los representantes en la Comisión Mixta por parte del Estado fueron: Manuel Fraile Crivilles — secretario de estado de Administración Pública—, Juan Alfonso Santamaría Pastor —secretario general técnico del ministerio del Interior—, Antonio Santillana del Barrio —secretario general técnico del ministerio de Hacienda—, Luis Cosculluela Montaner —secretario jefe del gabinete técnico del ministro adjunto para las Regiones—, Fernando Bregaza Perdomo —secretario para las Relaciones con las Regiones—, Juan Manuel Almansa Pastor —secretario general técnico del ministerio de Sanidad y Seguridad Social—, José Javier Rodríguez Alcaide —secretario técnico del ministerio de Agricultura—, Juan Antonio Guitart y de Gregorio —secretario general técnico del ministerio de Transporte y Comunicación—, Eduardo Ballester Giner —director general de Difusión Cultural del ministerio de Cultura—, Eduardo del Río Iglesia —director del Instituto Español de Turismo—, Jesualdo Domínguez Alcabud —representante del Instituto de Estudios de Administración Local—, e Isidoro Marcos Sanz — secretario de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público del ministerio de Hacienda—». « Miembros de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo General de Castilla y León», AHPS, Archivo UCD, Caja 3349 (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 399).

²⁹⁰ «Los cuatro grupos de trabajo fueron: *Función pública, presupuestos y patrimonio; Asuntos sociales, cultura y sanidad; Asuntos económicos, agricultura, comercio, industria y turismo; Administración local e interior (incluidos temas relacionados con urbanismo, transporte y obras públicas)*», «Grupos de Trabajo establecidos en la sesión constitutiva de la Comisión Mixta», AHPS, Archivo UCD, Caja 3349; y «Aprobado el reglamento de la Comisión de Transferencias Gobierno-Consejo General Castellano-Leonés», *ENdC*, 15/12/78, p. 5 (citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*).

anunciaron los primeros nombramientos de directores generales y secretarios generales técnicos para diversas consejerías²⁹¹. De esta manera, poco a poco comenzaba a desarrollarse la estructura administrativa del Consejo General de Castilla y León.

5. LA FORMACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD (1979-1983).

5.1. El consejo y las elecciones municipales y generales de 1979.

Mientras que el Consejo General de Castilla y León comenzaba sus actividades y se organizaban las comisiones para el traspaso de competencias del Estado y las diputaciones al nuevo ente preautonómico, el anuncio del presidente Suárez sobre las elecciones generales y municipales para principios de 1979 alteró los planes de trabajo. Tras seis meses de operación, el Consejo General había logrado avances limitados. La formación de la administración regional apenas había comenzado y los acuerdos eran escasos. A pesar de los llamamientos de Reol Tejada, tres provincias (León, Logroño y Santander) quedaron excluidas del Consejo castellanoleonés. La creación del Consejo coincidió con el debate constitucional y el referéndum, lo que desvió la atención de muchos miembros, quienes eran más parlamentarios nacionales que regionales²⁹².

Además, surgieron problemas para el futuro del Consejo. La colaboración entre la UCD y el PSOE, los partidos mayoritarios en la región, no fue armoniosa. Las disputas políticas

²⁹¹ «Primeros nombramientos del Consejo General de Castilla-León», *EAdS*, 13/12/78, p. 3. “Ese día fueron nombrados los siguientes directores generales: Rafael de las Heras Mateo —consejería de Administración Local e Interior—, José Manuel Araus Álvarez —consejería de agricultura, Fausto Ubierna García —consejería de Economía y Hacienda—, Luis Felipe Alonso Teixidor —consejería de Obras Públicas y Urbanismo—, Juan José Melero Marcos —Comercio—, José Barázar Sastre —Turismo— (ambos pertenecientes a la consejería de Comercio y Turismo). Del mismo modo, fueron designados secretarios generales técnicos: Andrés Luis Calvo —consejería de Urbanismo y Vivienda—, José Ramón Sánchez Yagüe —consejería de Industria y Energía—, José Antonio Tebas Masón —consejería de Agricultura—, Jesús Velázquez Rodríguez —consejería de Administración Local e Interior—, Manuel Eduardo Lambas Lozano —consejería de Educación—, Heliodoro Gallego Cuesta —consejería de Patrimonio Artístico y Bibliotecas—, Santiago Fernando Escudero —consejería de Sanidad—. Otros nombramientos fueron: Francisco Javier Martín Montés —Interventor General Accidental de Economía y Hacienda—, Tomás Aromesta Sanz —Tesorero General Accidental de Economía y Hacienda—, y Carlos Azorín Sanz —jefe de la oficina del Personal de la Presidencia. Posteriormente fueron nombrados: el 2 de enero de 1979, Isaac Sastre Rivera —director general de Patrimonio Artístico y Bibliotecas—; el 9 de enero de 1979, César Herrero Marcos —director general de Trabajo—; y el 10 de enero de 1979 José Manuel García Verdugo y Candón —Jefe del Gabinete de la Presidencia—”, “Proyecto de Memoria del Consejo General de Castilla y León” (2º Borrador, septiembre de 1982), pp. 23-24, ACPAT, C/284/10. citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, pp. 399-340).

²⁹² GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 270.

obstaculizaron consensos importantes, como la consecución de un "compromiso autonómico", e incluso el diseño de la bandera regional generó polémicas. Aún más preocupante fue la falta de apoyo que el presidente Reol Tejada experimentó dentro de su propio partido. *“Un caso muy significativo había sido el del consejero de interior, el diputado de la UCD segoviana Modesto Fraile, que se había mostrado hostil a todo lo que pudiera suponer el debilitamiento de las diputaciones provinciales frente al nuevo órgano regional”*²⁹³.

Después de las elecciones dobles, tanto generales como municipales, a principios de 1979, España y la región de Castilla y León entraron en una nueva etapa caracterizada por la consolidación de la democracia y el pleno establecimiento del Estado Autonómico. Tras esta pausa, el resto de 1979 se convirtió en un período crucial para dar forma a la autonomía de Castilla y León. Las once provincias que conformaban Castilla la Vieja y León se encontraron de diversas maneras inmersas en el proceso autonómico. Sin embargo, no se produjo un proceso autonómico uniforme en todas las provincias. *“Por el contrario, algunas provincias decidieron elegir vías autonómicas propias –Logroño y Santander–, otras siguieron en una posición expectante ante el desarrollo autonómico –León y Segovia, que a finales de 1979 abandonó el Consejo General–, y el resto se embarcó de forma más o menos decidida –el entusiasmo vallisoletano contrastaba con la pasividad de Ávila– en la construcción de la autonomía de Castilla y León”*²⁹⁴.

Las elecciones municipales requerían una reestructuración del Consejo General debido a la necesidad de igualar el número de representantes de las nuevas diputaciones democráticas con los parlamentarios. Aunque la UCD había obtenido un amplio respaldo en las elecciones generales y municipales en Castilla y León, asegurando así el control del órgano preautonómico y la reelección de Reol Tejada como presidente, el pleno de Salamanca del 9 de junio de 1979 marcó un revés en el camino hacia la autonomía castellanoleonesa. Los socialistas decidieron retirarse del Consejo General debido a desacuerdos en la representación asignada en las provincias de Soria y Zamora²⁹⁵.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 270-271.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 271

²⁹⁵ CRESPO REDONDO, Jesús, «Castilla y León como Comunidad Autónoma», en VV.AA., *Geografía de Castilla y León*, Tomo I, Valladolid, Ámbito, 1987, p. 134. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 271.

La salida de los representantes socialistas tuvo un impacto negativo en el proceso preautonómico, rompiendo la etapa de consenso. Era imposible avanzar en el proceso autonómico sin el acuerdo tanto de la UCD como del PSOE. A pesar del dominio casi total de la UCD en pueblos y diputaciones, no podía llevar a cabo por sí sola el proceso autonómico, ya que el PSOE tenía un peso significativo en alcaldías importantes como Salamanca y Valladolid. La falta de acuerdo entre ambos partidos retrasó inevitablemente el camino hacia la autonomía de la región y resultó en la pérdida de tiempo en un momento crucial²⁹⁶.

A pesar de que las negociaciones para que los socialistas volvieran a incorporarse al Consejo General comenzaron en junio, no fue hasta después del receso de verano que estas adquirieron un verdadero impulso. En septiembre parecía que se había alcanzado un acuerdo, pero pronto surgieron complicaciones. *“Los socialistas no sólo habían negociado con la UCD el problema de las minorías, y el reparto de carteras dentro de la Junta de Consejeros. En las rondas negociadoras había sido objeto de discusión tanto la vía de acceso a la autonomía que debía emplearse, como la futura estructura institucional de la Comunidad Autónoma castellanoleonesa”*²⁹⁷.

El periódico El Norte de Castilla informó que los acuerdos habían establecido que la autonomía de Castilla y León tendría un órgano ejecutivo, uno legislativo e incluso una Audiencia Territorial de justicia. Sin embargo, algunos sectores de la UCD consideraban que esta forma de autonomía era excesiva, especialmente entre los miembros de la UCD en Segovia²⁹⁸. Por su parte, los socialistas consideraban que la estructura institucional era un asunto no negociable, lo que resultó en un estancamiento en la reincorporación del PSOE al proceso autonómico²⁹⁹.

Los socialistas en Castilla y León abogaban por una autonomía plena para la región, lo que implicaría el establecimiento de instituciones regionales fuertes que podrían relegar a un

²⁹⁶ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 271.

²⁹⁷ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, p. 272.

²⁹⁸ ENdC, 21/9/79. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M. *La compleja articulación de Castilla y León...* , pp. 271-272.

²⁹⁹ El Correo de Zamora, 20/9/79. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M. *La compleja articulación de Castilla y León...* , pp. 271-272.

segundo plano a las diputaciones provinciales. Siguiendo el "modelo catalán", el PSOE castellanoleonés tenía la intención de reducir al mínimo o incluso eliminar las diputaciones. Por otro lado, en la UCD no había un consenso claro sobre el tipo de modelo autonómico que debía seguirse en Castilla y León. Aunque los ucedistas vallisoletanos parecían favorecer una autonomía completa para la región, la idea de eliminar el poder de las diputaciones no encajaba bien en la UCD, dado que en las elecciones de abril de 1979 habían logrado una mayoría contundente en estos órganos.

Dentro de la UCD castellanoleonesa, había un grupo liderado por Modesto Fraile de Segovia que prefería crear una especie de mancomunidad de Diputaciones. Líderes de la UCD, como Reol Tejada, intentaban conciliar estas dos posturas, que en principio parecían irreconciliables, y que incluso llevaron a una crisis grave, como el **abandono de los representantes segovianos del Consejo General en octubre de 1979**.

Según explica MARIANO GONZALEZ CLAVERO, la posición de los partidos políticos de castilla y león respecto a la cuestión autonómica era la siguiente:³⁰⁰

<i>Partido político</i>	<i>Cuestión territorial</i>	<i>Capitalidad</i>	<i>Vía de acceso a la autonomía</i>	<i>Iniciativa del proceso autonómico</i>	<i>Elaboración del Estatuto</i>
<i>AP/CD</i>	<i>Libertad de decisión de las provincias. Partidaria de Referéndum</i>	<i>Aquella que reúna las mejores condiciones</i>	<i>No definido</i>	<i>Según el artículo elegido</i>	<i>CGCL</i>
<i>UCD</i>	<i>Libertad de decisión de las provincias</i>	<i>No definida</i>	<i>Vía del art. 143, sin excluir la del 151</i>	<i>CGCL con el apoyo de las Diputaciones</i>	<i>Comisión Técnica, Junta, Pleno y Asamblea del CGCL</i>
<i>PSOE</i>	<i>Libertad de decisión de las provincias</i>	<i>Valladolid</i>	<i>Vía del art. 143, sin excluir la del 151</i>	<i>CGCL</i>	<i>Comisión Técnica, Pleno y Asamblea del CGCL</i>
<i>PCE</i>	<i>León junto con Castilla, sin</i>	<i>Valladolid</i>	<i>Vía del art. 151</i>	<i>CGCL, sin Diputaciones</i>	<i>Comisión fuerzas representativas. Junta,</i>

³⁰⁰ Fuente: Ceranda, 20 al 26 de julio de 1979. Elaborado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., "La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma", en *Anales de Historia...*, op. cit., p. 273.

	<i>Santander ni Logroño</i>				<i>Pleno y Asamblea del CGCL</i>
<i>ORT-PTE</i>	<i>León junto con Castilla, sin Santander ni Logroño</i>	<i>No definida</i>	<i>Vía del art. 151</i>	<i>CGCL, sin Diputaciones</i>	<i>Comisión abierta Junta, Pleno y Asamblea del CGCL</i>
<i>Movimiento Comunista</i>	<i>León junto con Castilla, sin Santander ni Logroño</i>	<i>No fue una cuestión clave</i>	<i>Vía del art. 151</i>	<i>Sin definir</i>	<i>Participación de todos los sectores interesados</i>

El mes de octubre de 1979 fue crucial en el proceso de autonomía de Castilla y León. El 17 de octubre, los representantes de la UCD de Segovia se retiraron del Consejo General. Pocos días después, el 26 de octubre, en una reunión del CGCL en la diputación de Palencia, los socialistas se reincorporaron al órgano preautonómico. En esa misma sesión, se inició el proceso autonómico de Castilla y León a través del artículo 143 de la Constitución³⁰¹.

La elección del artículo 143 se consideraba la opción más sensata, ya que cumplir con los requisitos del artículo 151 resultaba muy complicado. Además, comenzaba a surgir la idea de que una interpretación flexible del artículo 143 permitiría a todas las Comunidades Autónomas tener sus propias instituciones y alcanzar gradualmente un mayor nivel de competencias. Esto era particularmente respaldado por figuras clave como Gregorio Peces Barba, quien había sido el ponente constitucional del PSOE. Para él, *“el artículo 143 permitía una autonomía auténtica y no que ésta fuera una mera mancomunidad de diputaciones”*³⁰². Esta interpretación flexible permitió el regreso de los socialistas al Consejo General³⁰³.

El 26 de octubre de 1979 fue un día fundamental para la consecución de la autonomía para Castilla y León. Pese a los retrasos y las dificultades se había conseguido poner en marcha el proceso autonómico, aunque sólo siete de las once provincias se habían adherido al proyecto de construir una autonomía para la región castellanoleonesa. El Pleno de Palencia resultó un

³⁰¹ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 273.

³⁰² Hoja del Lunes de Valladolid, 24/9/79. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, p. 274.

³⁰³ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* pp. 273-274.

éxito para las tesis de la UCD castellanoleonesa. “La adopción del artículo 143 garantizaba un proceso autonómico más gradual, con lo que los ucedistas pensaban aliviar tensiones como las que habían llevado a la defeción de Segovia. Del mismo modo, esta vía evitaba el peligro de convocar un referéndum que de terminar en fracaso podía conducir al proceso autonómico a un punto muerto”³⁰⁴. El PSOE castellanoleonés no hizo de este tema una cuestión capital, quizás preocupados por las dificultades que entrañaba seguir el proceso autonómico por el 151. Asimismo, la UCD impuso su criterio respecto a una representación igualitaria de las provincias castellanoleonesas. En este caso, los ucedistas castellanoleoneses seguían el “modelo vasco” de representación igualitaria de todas las provincias. Esto significaba una victoria para las tesis de las provincias menos pobladas, como Ávila y Soria —que a su vez eran baluartes de la UCD— frente a las teorías no sólo socialistas, sino de los ucedistas vallisoletanos.

De este modo, a partir de ese día, los municipios de Castilla y León comenzaron a unirse al proceso autonómico que se había iniciado en la Diputación de Palencia. Los concejales y alcaldes tenían seis meses para decidir si apoyaban el proceso y qué vía de acceso a la autonomía preferían. “El «no» al proceso autonómico fue casi anecdótico y sólo dos municipios —uno abulense y otro palentino— negaron su adhesión a la autonomía”³⁰⁵. Concretamente, “de un total de 1.839 municipios de las siete provincias, 1.625 se pronunciaron respecto a la iniciativa autonómica, mientras que 214 no lo hicieron. El artículo 143 consiguió un amplísimo respaldo con 1.464 adhesiones, por sólo 64 del 151. Por otra parte, 97 ayuntamientos no especificaron la vía a seguir”³⁰⁶.

El 25 de abril de 1980, el proceso autonómico en Castilla y León llegó a su fin. A pesar de las presiones, Segovia finalmente no se unió al proceso autonómico³⁰⁷. Sin embargo, casi en el último momento, la provincia de León decidió unirse al proceso autonómico de Castilla y León³⁰⁸.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 274.

³⁰⁵ “Cuadro: Evolución del proceso autonómico de Castilla y León, 18 de abril de 1980”. ACPAT, C/322/14. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, p. 274.

³⁰⁶ “Resultados provinciales del proceso autonómico”. ACPAT, C/322/14. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, p. 274.

³⁰⁷ Concretamente, de los más de 200 ayuntamientos de la Provincia, solo 18 adoptaron acuerdos favorables a la integración en Castilla y León, 94 tomaron acuerdos por los que expresamente se abstuvieron de participar en el proceso, 8 dejaron el acuerdo sobre la mesa y 82 no adoptaron ningún acuerdo o, si lo hicieron, no se lo comunicaron a la Diputación. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 115.

³⁰⁸ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 274.

La inclusión de León en el proceso autonómico se relacionó en gran medida con los esfuerzos por racionalizar todo el proceso, una iniciativa que ciertos líderes de la UCD intentaron llevar a cabo a finales de 1979. Un hecho de gran importancia fue el nombramiento de Rodolfo Martín Villa como presidente de la Comisión de Autonomías de la UCD. Martín Villa había observado con preocupación el desarrollo del proceso autonómico y sus posibles implicaciones para el futuro del país. Y no solo él, sino otros miembros de la UCD, como Rafael Arias Salgado, Óscar Alzaga y Fernando Abril Martorell, estaban convencidos de la necesidad de racionalizar la creación del Estado autonómico³⁰⁹.

Rodolfo Martín Villa, líder destacado de la UCD en León, comprendía que la cuestión autonómica de su provincia no podía tratarse de forma aislada, sino que debía considerarse en el contexto más amplio de la construcción autonómica en el país. Martín Villa era un político con experiencia en cargos gubernamentales y abogaba enérgicamente por una política de racionalización del proceso autonómico. Sin embargo, este intento de racionalización tuvo consecuencias negativas para el partido gobernante, especialmente en Galicia y Andalucía³¹⁰.

El conflicto con la izquierda en Andalucía había tenido un costo político significativo para la UCD. Era claro que una postura unilateral de la UCD en temas autonómicos podría exacerbar la crisis interna que ya estaba afectando al partido. Optar por una autonomía solo para León significaría enfrentarse a los partidos de izquierda que abogaban por la unión con Castilla y León. Del mismo modo, decidir por una autonomía uniprovincial para León supondría una confrontación con la UCD en Castilla y León, que buscaba la incorporación de León al proceso preautonómico³¹¹.

La falta de integración de León debilitaría aún más al ya mermado Consejo General, que en la primavera de 1980 se había reducido a siete provincias. En resumen, “*Rodolfo Martín Villa*

³⁰⁹ HUNEEUS, Carlos, *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España*, Madrid, CIS, 1985, pp. 266-267, y 272.

³¹⁰ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 275.

³¹¹ *Ibidem.*

*pudo ser consciente que una autonomía uniprovincial leonesa era la opción que más simpatías despertaba en su provincia natal. Pero llevar a ésta hacia una autonomía uniprovincial conducía al enfrentamiento con la izquierda —que ya había tenido nefastas consecuencias en Andalucía— y a debilitar a uno de los entes preautonómicos que más dificultades estaba atravesando, Castilla y León*³¹².

El acuerdo entre los principales partidos de León, UCD y PSOE, aceleró significativamente el proceso autonómico en esta provincia en comparación con el de otras provincias castellanoleonesas. Entre el 16 y el 25 de abril, León cumplió los requisitos establecidos en el artículo 143 de la Constitución. Esto se logró a pesar de la oposición de partidos como Alianza Popular y grupos regionalistas leoneses. De los 214 ayuntamientos, 209 se pronunciaron a favor del proceso autonómico, siendo 158 de ellos a favor de la opción castellanoleonesa y 40 a favor de una autonomía uniprovincial para León³¹³.

Estas cifras reflejaron un éxito rotundo para la opción castellanoleonesa. El caso de León demostró cómo el consenso entre partidos y una política decidida pudieron acelerar el proceso. Mientras que en Castilla y León se tardó seis meses en lograrlo, en León se alcanzó en apenas nueve días. Sin embargo, a pesar de este progreso, la cuestión autonómica en León aún tenía aspectos pendientes por resolver³¹⁴.

Pocos anticipaban que Segovia quedaría excluida del proceso autonómico de Castilla y León. Sin embargo, la posición de Modesto Fraile y la UCD segoviana se fue volviendo más radical con el tiempo. En un artículo periodístico, *“el líder segoviano defendió con ardor las prerrogativas de las diputaciones, y las de los municipios frente a la construcción una futura autonomía. Igualmente, alertó sobre la posibilidad de caer en nuevo centralismo —sin nombrarla, se estaba refiriendo a Valladolid—, y puso énfasis en hablar de una verdadera autonomía castellana, y no de lo que sería un artificio de Castilla*³¹⁵. A pesar de las presiones de la UCD a nivel nacional y de Castilla y León, los ucedistas segovianos se mantuvieron firmes en su posición. Como resultado, Segovia quedó excluida

³¹² *Ibidem*.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 276.

³¹⁵ El Adelantado de Segovia, 15/11/80. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 276.

como una provincia de régimen común del proceso autonómico. A pesar de esto, la idea de convertir a Segovia en una autonomía uniprovincial comenzó a ganar fuerza con el tiempo.

La renuncia del presidente del órgano preautonómico, Reol Tejada, en marzo de 1980, fue en gran parte impulsada por la decepción de ver cómo provincias como Logroño, Santander y Segovia se retiraban del proceso de preautonomía de Castilla y León³¹⁶. Sin embargo, su reemplazo no ocurrió hasta julio de ese año, cuando José Manuel García-Verdugo, también miembro de la UCD, asumió la presidencia. A García-Verdugo le correspondió la tarea de lograr un Estatuto de autonomía para Castilla y León, al mismo tiempo que intentaba la inclusión de Segovia en la Comunidad³¹⁷.

5.2. El complicado proceso de elaboración del estatuto y proceso uniprovincial de la provincia de Segovia.

Después de la fase inicial de la iniciativa autonómica, el siguiente paso del Consejo General consistió en redactar un borrador que serviría como base para el futuro Estatuto de autonomía de Castilla y León. Estos estatutos son esenciales para las Comunidades Autónomas y actúan como sus normas institucionales fundamentales, de manera similar a una Constitución en el ámbito autonómico³¹⁸.

Sin embargo, los plazos y desarrollos de este proceso autonómico fueron nuevamente influenciados por factores externos. En ese momento, la política española estaba siendo afectada por la crisis en la UCD y la propia posición de liderazgo de Adolfo Suárez. A principios de 1980, el partido gubernamental UCD estaba siendo acusado de estar en un estado de parálisis. Además de enfrentar la oposición, el gobierno estaba lidiando con conflictos internos entre las diferentes facciones del partido³¹⁹. A esto se sumaban los resultados negativos de la política autonómica de la UCD, que según algunos como el político

³¹⁶ Entrevista con Juan Manuel Reol Tejada, 13/4/02 Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 276.

³¹⁷ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 276.

³¹⁸ *Ibidem.*

³¹⁹ *Ibidem.*

EMILIO ATTARD³²⁰, uno de los líderes de la oposición en el II Congreso, fue "*la clave de la decadencia de UCD*".

Finalmente, Adolfo Suárez renunció a su cargo de presidente del Gobierno. Durante la votación para investir a su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo, se produjo un intento de golpe de Estado por parte de un sector de las Fuerzas Armadas. Esta crisis desencadenada por el intento golpista impulsó la búsqueda de una racionalización en el proceso autonómico³²¹.

Esta situación se vio agravada por el cambio en la posición de los socialistas. Según BLAS GUERRERO³²²: "*el intento de golpe de Estado y la firme expectativa de un triunfo electoral, animaron al PSOE a no seguir haciendo del pleito autonómico un terreno para el desgaste del centro-derecha*".

Después de que el señor Calvo Sotelo asumiera la Presidencia del Gobierno y en un momento en el que solo había tres Comunidades Autónomas funcionando³²³, la cuestión andaluza en un punto muerto y las demás preautonomías estaban en proceso de desarrollar sus textos estatutarios, aunque de manera titubeante más que decidida, se produjo un informe crucial. Este informe fue elaborado por la **Comisión de Expertos**, bajo la dirección del profesor García de Enterría, y tenía como objetivo principal desentrañar y desbloquear la situación confusa que se estaba viviendo en ese momento³²⁴.

De este informe únicamente nos centraremos en explicar las cuestiones relacionadas con Castilla y León. Estas dos cuestiones eran cómo la Comisión de Expertos abordó las autonomías uniprovinciales (Logroño y Santander) y las provincias que no deseaban integrarse en el proceso autonómico (Segovia y León)³²⁵.

³²⁰ ATTARD, E., *Vida y muerte de UCD*, Grupo Planeta, Barcelona, 1983, p. 86. Citado por CACIAGLI, M., "La parábola de la Unión de Centro Democrático", en TEZANOS, J. F., COTARELO, R. y BLAS GUERRERO, A. (eds.), *La Transición Democrática Española*, Madrid, Sistema, 1989, p. 414.

³²¹ GONZÁLEZ CLAVERO, M., "La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma", en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 277.

³²² BLAS GUERRERO, A. de, "Estado de las autonomías y transición política", en COTARELO, R. (Compilador) *Transición política y consolidación democrática España (1975-1986)*, CIS, Madrid, 1992, p. 116.

³²³ Estas comunidades autónomas eran Cataluña, País Vasco y Galicia.

³²⁴ ORDUÑA REBOLLO, E., "El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León", *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 107.

³²⁵ *Ibidem*.

El Informe discutió estas cuestiones en tres ocasiones, y aunque son ampliamente conocidas, es pertinente presentar aquí su mención en el "enfoque general":

"...para nuestro texto fundamental que accedan a la autonomía Provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un planteamiento contrario para las Provincias que tengan «entidad regional histórica» (art. 143, 1), concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas. Más bien cabe entender que, al margen de casos muy notorios, la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción en relación con dichas iniciales uniprovinciales. En efecto, establecidas las citadas excepciones, ninguna Provincia puede acceder en solitario a la autonomía si no lo autorizan previamente las Cortes mediante ley orgánica (artículo 144, 1)"³²⁶.

Del mismo modo, estaba prevista:

"...otra limitación a la libre iniciativa territorial en materia de autonomías consiste en la habilitación constitucional en favor del Estado de poderes suficientes tanto para reconducir las iniciativas autonómicas abusivas, permitiendo la integración de algunos territorios en Comunidades más amplias, como para impedir que queden en el seno del Estado islotes no autonómicos con respecto a los cuales hubieran de conservarse las estructuras y procedimientos de acción propios de la Administración centralizada, con los costes y distorsiones organizativas, fácilmente advertibles, que ello conllevaría"³²⁷.

En la sección de "articulación de las propuestas", se mencionaba la opción de incluir en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades uniprovinciales la posibilidad de unirse a Comunidades Autónomas vecinas. También se abordó la situación en la que una provincia decidiera no participar en el proceso autonómico, planteando la posibilidad de que esta provincia pudiera ser incorporada mediante una ley orgánica, basándose en la interpretación estricta del artículo 144, c) de la Constitución. Este artículo permite a las Cortes Generales reemplazar a las corporaciones locales en la iniciativa contemplada en el apartado 2 del artículo 143. Además, se dejó claro que:

"...ya ha quedado advertido que la Comisión entiende inconveniente la excesiva proliferación de Comunidades Autónomas uniprovinciales.

³²⁶ VV.AA, Informe de la Comisión de Expertos..., *op. cit.*, p. 17.

³²⁷ *Ibidem*, pp. 17-18.

Pues bien, para evitar esta circunstancia existen soluciones constitucionales que deben aplicarse al caso con todo rigor. Para que una Provincia pueda constituirse en Comunidad Autónoma en solitario se exige en el artículo 143 de la Constitución que tenga «entidad regional histórica». La apreciación de que una Provincia cumple tal requisito corresponde a las propias Cortes Generales...

Ahora bien, resulta de todo punto necesario utilizar las previsiones constitucionales con el máximo rigor: la condición de Provincia con entidad regional histórica no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada. Por otra parte, la dotación a una Provincia de las instituciones previstas en nuestra Constitución para las Entidades regionales sólo debe producirse cuando exista una efectiva capacidad de autogobierno regional... Sin embargo, resulta evidente que toda Región debería partir de una realidad socioeconómica mínima que garantizase la viabilidad de su autogobierno.

Del desarrollo constitucional que se propone resultará sustancialmente que el reconocimiento de «entidad regional histórica» a un territorio debe administrarse con todo escrúpulo interpretando el concepto con carácter restrictivo»³²⁸.

Por último, en las conclusiones, llamadas “acuerdos políticos no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía”, en el epígrafe 1 se dijo lo siguiente:

“Las Comunidades provinciales deben ser excepción. Se aplicará rigurosamente la existencia del artículo 143, relativa a la «Entidad regional histórica». La sustitución de la iniciativa autonómica por las Cortes, que prevé el artículo 144, debe ponerse a contribución, cuando sea preciso, para lograr la generalización del sistema de autonomías»³²⁹.

Después de escuchar a los expertos, llegó el momento en que los partidos políticos pusieran en práctica las recomendaciones y previsiones del Informe Enterría. El 31 de julio de 1981, el Gobierno de la UCD y el principal partido de la oposición, el Partido Socialista, firmaron los "Acuerdos Autonómicos". El primer punto de estos acuerdos establecía el mapa

³²⁸ *Ibidem*, pp. 61 y ss.

³²⁹ *Ibidem*, p. 100.

autonómico de España, que quedaba definido con diecisiete Comunidades Autónomas. Entre ellas se encontraba la autonomía castellanoleonesa, que abarcaba nueve provincias, incluyendo León y Segovia³³⁰. Sin embargo, a pesar de la firme oposición de la Comisión de Expertos y debido al deterioro constante de la situación interna de la UCD, se consiguió que Cantabria y La Rioja fueran reconocidas como comunidades autónomas uniprovinciales. Estas incorporaciones quedaron reflejadas en estos acuerdos, situando a Cantabria en el sexto puesto y a La Rioja en el duodécimo³³¹. Con este acuerdo se eliminaron las últimas posibilidades de lograr una autonomía castellanoleonesa con once provincias³³².

No obstante, aunque los firmantes del acuerdo actuaron en medio de la incertidumbre y la duda acerca de la viabilidad, también incorporaron un apartado denominado "Posibles previsiones para Cantabria y La Rioja". En este apartado, se consideraba la opción de que Cantabria y La Rioja se unieran a Castilla y León. Para esto, los Estatutos de Autonomía de Cantabria y La Rioja³³³ debían contener esta posibilidad junto con el procedimiento necesario, y a su vez, el futuro Estatuto de Autonomía de Castilla y León debía incluir la posibilidad de incorporar una o ambas regiones en caso de su disolución. La disposición en este sentido está reflejada en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Cantabria. Sin embargo, actualmente no parece que esta situación vaya a ocurrir, a pesar de las dificultades que enfrenta especialmente Cantabria³³⁴.

Los cambios en el panorama político nacional también ejercieron influencia en la creación del borrador inicial del Estatuto de autonomía para Castilla y León. Los trabajos en este sentido se extendieron casi un año y reflejaron las diferencias existentes entre la UCD y el

³³⁰ GONZÁLEZ CLAVERO, M., "La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma", en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 277.

³³¹ ORDUÑA REBOLLO, E., "El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León", *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, pp. 109-110.

³³² GONZÁLEZ CLAVERO, M., "La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma", en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 278.

³³³ El Estatuto de Autonomía de Cantabria fue aprobado el 30 de diciembre de 1981 y el Estatuto de La Rioja fue aprobado el 9 de junio de 1982.

³³⁴ ORDUÑA REBOLLO, E., "El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León", *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 110.

PSOE³³⁵. No fue hasta el 7 de julio de 1981 cuando, en una sesión en Salamanca, la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales aprobó el Proyecto de Estatuto de Autonomía. Este proyecto fue enviado al Presidente del Congreso de los Diputados el 24 de julio del mismo año y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 26 de septiembre³³⁶. Sin embargo, es importante señalar que este borrador no obtuvo un respaldo unánime de las fuerzas políticas, sino que fue aprobado mayoritariamente gracias a la fuerte presencia de la UCD en estas asambleas. Por tanto, el partido en el Gobierno pudo imponer sus puntos de vista en cuestiones como la elección de Tordesillas como capital, el papel resaltado de las diputaciones en el sistema autonómico o el sistema electoral que favorecía a las provincias menos pobladas³³⁷. José Manuel García-Verdugo, presidente del Consejo General, expresó su satisfacción, destacando que *“no se debe olvidar que la autonomía castellano-leonesa es un aspecto parcial del gran proceso general orientado al fortalecimiento de la unidad de la Nación Española mediante la vertebración del Estado sobre bases de autonomía y descentralización”*³³⁸.

A pesar de la aprobación del borrador base para la autonomía, la culminación del Estatuto de Castilla y León aún enfrentaría considerables retrasos. Esto se debió en gran medida a la decisión de los líderes de la UCD en Segovia de buscar una autonomía exclusiva para su provincia. A pesar de los pactos autonómicos entre el Gobierno y el PSOE que establecían la integración de Segovia en la futura Comunidad Autónoma de Castilla y León, los dirigentes de la UCD en Segovia persistieron en su intención. El **31 de julio de 1981**, la diputación de Segovia inició su proceso autonómico. *“Durante seis meses la tensión en la provincia segoviana fue máxima, con duros enfrentamientos entre los partidos de la autonomía uniprovincial –la mayoría de los miembros de la UCD y la asociación regionalista Comunidad Castellana– y los que querían la incorporación de Segovia a Castilla y León –parte de la UCD y las fuerzas de izquierda–”*³³⁹. Aunque los defensores de la autonomía para Segovia lograron que la mayoría de los municipios segovianos votaran

³³⁵ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 278.

³³⁶ ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 110.

³³⁷ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.*

³³⁸ Gabinete de Información, “Entregado en las Cortes el proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, ACPAT, C/336/2. Citado por GONZÁLEZ CLAVERO, M. *La compleja articulación de Castilla y León...*, p. 278.

³³⁹ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 278.

a favor de esta opción, los partidarios de la unión con Castilla y León bloquearon el proceso al lograr que la capital y algunos municipios más grandes se pronunciaran en contra. Por lo tanto, la iniciativa de la Diputación segoviana fracasó al no cumplir con los requisitos del artículo 143.2 de la Constitución³⁴⁰.

Después del fracaso en la tentativa de establecer una autonomía uniprovincial en Segovia, se esperaba que tanto la UCD como el PSOE acordaran recurrir al artículo 144 de la Constitución. Dicho artículo permitía a las Cortes Generales reemplazar la iniciativa de las corporaciones locales en el proceso autonómico. Sin embargo, la crisis interna del partido gobernante, que se encontraba en un estado de descomposición, obstaculizó la tramitación del Estatuto de autonomía para Castilla y León. Los miembros de la UCD en Segovia incluso amenazaron con abandonar el partido si el Gobierno aplicaba el artículo 144 a su provincia. Además, los socialistas de Castilla y León no mostraron urgencia por completar el proceso del Estatuto. Sabían que en poco tiempo podrían alcanzar el poder a nivel nacional y, por ende, modificar el Estatuto de Castilla y León en línea con sus propias ideas. Esta oportunidad se materializó pronto, ya que Calvo Sotelo, debido a la desintegración de la UCD, optó por convocar elecciones anticipadas en octubre de 1982. Esto tuvo como consecuencia la paralización del proceso de tramitación del Estatuto castellanoleonés en las Cortes³⁴¹.

El resultado de las elecciones del 28 de octubre provocó tres cambios drásticos en el escenario político de la España post-transición: la UCD, que había estado en el poder, se desintegró y prácticamente desapareció del panorama político; la Coalición Popular experimentó un aumento significativo en su representación, pasando de tener alrededor de diez diputados a contar con alrededor de cien; y el PSOE obtuvo una mayoría absoluta con más de 200 diputados³⁴². Esta victoria socialista y la derrota de la UCD tuvieron consecuencias significativas para Castilla y León. Hasta ese momento, la UCD había sido el partido dominante en la región, pero su derrota marcó su declive definitivo. Esto dejó sin partido a muchos alcaldes, incluidos siete alcaldes de capitales de provincia, así como a los presidentes de las diputaciones de la región. A esto tenemos que añadir, que los miembros

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 279.

³⁴² ORDUÑA REBOLLO, E., "El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León", *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, pp. 110-111.

de Alianza Popular en León y Segovia abogaban por la creación de autonomías propias, ya que su partido no había suscrito los pactos autonómicos previos³⁴³. Otra consecuencia de estas elecciones, fue que el partido mayoritario surgido de las elecciones del 28 de octubre, coherente con su postura mantenida durante los años de debate sobre la autonomía de Castilla y León y en línea con los pactos acordados en 1981, adoptó el Proyecto de Estatuto depositado en las Cortes. En consecuencia, en la reunión de la nueva Mesa de las Cortes el 30 de noviembre de 1982, se decidió publicar el Proyecto como ley orgánica, la cual fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 3 de diciembre de 1982³⁴⁴.

Los primeros meses de 1983 estuvieron marcados por una gran tensión en torno a la autonomía de Castilla y León. En León, la Diputación y numerosos ayuntamientos, incluido el de la capital y otros importantes como Ponferrada, decidieron revertir la integración de la provincia en la autonomía castellanoleonesa y buscaron la secesión. Aunque con menos éxito, movimientos similares se produjeron en Burgos. En esta provincia, la pérdida de la capitalidad a favor de Valladolid había generado importantes tensiones y recelos hacia la nueva autonomía³⁴⁵.

Las discusiones en torno al Estatuto de Castilla y León y a la Ley Orgánica de integración de Segovia se volvieron especialmente controvertidas debido a estos asuntos. A pesar de la oposición de Alianza Popular y sus aliados del Partido Demócrata Popular, que se opusieron, entre otras cosas, a la reducción de poder de las diputaciones y al aumento de la proporcionalidad en la representación electoral de las provincias, el Estatuto de Castilla y León finalmente fue aprobado en las Cortes. Tras esta aprobación, el ministro socialista de Administración Territorial en ese momento, De la Quadra Salcedo, comentó que con este Estatuto se había alcanzado de una vez por todas la España de las autonomías³⁴⁶. Pocos días después de que el Rey sancionara el Estatuto, el 25 de febrero, las Cortes aprobaron la Ley Orgánica 5/1983, que fue sancionada por el Rey el 1 de marzo y que permitió la integración

³⁴³ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 279.

³⁴⁴ ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 111.

³⁴⁵ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 279.

³⁴⁶ VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1998, pp. 412-413.

de Segovia como la novena provincia de Castilla y León. El 8 de mayo del mismo año se llevaron a cabo las primeras elecciones autonómicas en Castilla y León, que resultaron en la presidencia del socialista Demetrio Madrid³⁴⁷.

La construcción del sistema autonómico en Castilla y León tuvo varios obstáculos. En junio de 1983, el grupo de Alianza Popular en el Senado presentó recursos de inconstitucionalidad respecto a la inclusión de León y Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León³⁴⁸. La incertidumbre sobre la decisión del Tribunal Constitucional se prolongó por más de un año. Finalmente, el 28 de septiembre de 1984, el Tribunal Constitucional confirmó que León seguiría formando parte de la autonomía castellanoleonesa. Poco después, el 8 de noviembre, el mismo tribunal emitió otra sentencia para ratificar la incorporación de la provincia de Segovia³⁴⁹.

Tras las sentencias, la cuestión territorial pareció estar resuelta. En Segovia, se aceptó la decisión y no hubo movimientos importantes para desvincularse de la autonomía castellanoleonesa. Sin embargo, la situación fue diferente en la provincia de León. En la década de los noventa, la Unión del Pueblo Leonés (UPL) logró establecerse como la tercera fuerza política en León, obteniendo representación en las Cortes de Castilla y León y en los ayuntamientos. La UPL busca alcanzar una autonomía propia para León, buscando la segregación de la provincia de la Comunidad Autónoma castellanoleonesa, como se establece en sus Estatutos³⁵⁰.

También existen otros asuntos territoriales que siguen sin resolverse. El enclave burgalés de Treviño sigue siendo una fuente recurrente de conflictos entre la autonomía de Castilla y León y la vasca. Desde Vitoria se plantea periódicamente la incorporación de Treviño a la provincia de Álava, una propuesta que enfrenta la oposición tanto de la Junta de Castilla y

³⁴⁷ *Ibidem*, pp. 279-280.

³⁴⁸ Recursos de inconstitucionalidad números 380/83 y 381/83.

³⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre –BOE del 28 de noviembre–. En torno a esta sentencia disponemos de los comentarios de: LEGUINA VILLA, Jesús, “El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la sentencia de Segovia, Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre”, *Revista de Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto 1985; y ARROYO DOMÍNGUEZ, J., y CALONGE VELÁSQUEZ, A., “En torno al artículo 144 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 46, 1985.

³⁵⁰ GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia...*, *op. cit.* pp. 280-281.

León como de la Diputación de Burgos³⁵¹. Por otro lado, en El Bierzo se mantiene un fuerte sentido de identidad. La deseada comarcalización de esta zona de la provincia de León se hizo realidad con la Ley del 14 de marzo de 1991 que estableció la Comarca de El Bierzo³⁵². En cuanto a las autonomías de Cantabria y La Rioja, están bien establecidas y parece poco probable que se integren en una entidad supraprovincial en el corto o mediano plazo. Aunque algunos sectores han expresado escepticismo sobre estas autonomías, en la actualidad solo los llamados "nacionalistas castellanos" abogan por su incorporación a una hipotética "Gran Castilla"³⁵³.

La provincia de Burgos ha presentado una situación inusual en el contexto de Castilla y León. En varias ocasiones, partidos minoritarios han logrado obtener representación en ella. Un ejemplo destacado fue Solución Independiente, que se convirtió en una base electoral para el populista alcalde de Burgos, José María Peña. Durante su mandato, Peña personificó un sentimiento de burgalesismo resentido por la pérdida de la capitalidad. La tendencia de los votantes en Burgos hacia estos partidos podría sugerir que una parte de la sociedad local aún no ha aceptado completamente ni el modelo territorial de Castilla y León ni la posición central de Valladolid en la estructura autonómica³⁵⁴.

Los partidos regionalistas o nacionalistas han tenido una presencia limitada en un escenario político dominado por los partidos nacionales más grandes. La mayoría electoral del PSCL-PSOE en Castilla y León fue breve, ya que solo tuvieron un mandato al frente de la Junta. La administración de Demetrio Madrid fue interrumpida por su dimisión debido a una demanda judicial en su contra, de la cual resultó absuelto más tarde. En 1987, los populares liderados por José María Aznar tomaron el control del Gobierno autonómico, inicialmente en minoría y luego en coalición con el CDS³⁵⁵.

³⁵¹El Tribunal Constitucional declaró acorde con la Constitución la pertenencia del enclave a Castilla y León en la sentencia 99/1986.

³⁵² Ley 1/1991 del 14 de marzo.

³⁵³ Navajas Zubeldia recopila algunas de estas observaciones en relación a La Rioja, pero también se pueden extender a Cantabria: «Así, Juan Pablo Fusi ha subrayado en más de una ocasión la «artificialidad» de algunas CCAA –entre ellas, claro ésta, La Rioja–; Andrés de Blas ha incluido a La Rioja entre las CCAA de «difícil justificación» (junto con Cantabria); el propio Tusell engloba igualmente a ambas («Rioja» y Cantabria) entre las comunidades autónomas «demasiado pequeñas». NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos, «Desconcierto y Zozobra. La segunda transición autonómica en La Rioja (1982-1983)», en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (Editor), *Actas del III Simposio de Historia Actual*, Vol. I, *op. cit.*, pp. 288-289.

³⁵⁴ GONZÁLEZ CLAVERO, M., «La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma», en *Anales de Historia...*, *op. cit.* p. 281.

³⁵⁵ *Ibidem*, pp. 281-282.

Durante los años noventa, el Partido Popular experimentó un crecimiento continuo, absorbiendo al CDS de Suárez. Mientras tanto, los opositores socialistas enfrentaban la creciente influencia de la coalición Izquierda Unida, que incluía al PCE. En esta época, el Partido Popular logró un nivel de poder autonómico, provincial y municipal en Castilla y León aún mayor que el que había tenido la UCD en el pasado. La región se convirtió en un importante vivero de políticos nacionales para el partido de centro-derecha³⁵⁶.

De hecho, de los cuatro presidentes autonómicos que ha tenido el Partido Popular en Castilla y León, uno llegó a ser presidente del Gobierno nacional (José María Aznar López), y otros dos ocuparon cargos ministeriales (Jesús Posada Moreno y Juan José Lucas Jiménez)³⁵⁷.

El bipartidismo y la predominancia del Partido Popular han caracterizado los primeros veinte años de la autonomía en Castilla y León. Aunque el CDS tuvo un breve período de influencia en la década de los ochenta, no pudo mantener su posición. El escenario político regional continuó siendo dominado por los dos partidos nacionales principales. Durante el Gobierno socialista, las relaciones entre estas dos fuerzas políticas fueron tensas y no se llegaron a acuerdos fundamentales sobre cuestiones autonómicas, como la elección de la capital. A pesar de ello, los socialistas decidieron establecer provisionalmente las Cortes en el castillo de Fuensaldaña, cerca de Valladolid, mientras que la sede de la Junta y la presidencia autonómica se ubicaron en la ciudad de Valladolid³⁵⁸.

Finalmente, en diciembre de 1987, con José María Aznar en la presidencia, se alcanzó finalmente un consenso sobre la ubicación de las instituciones autonómicas. En esta Ley se designó definitivamente a Valladolid como capital autonómica, lo que generó tensiones dentro de la antigua Alianza Popular³⁵⁹. Además, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se estableció en la ciudad de Burgos³⁶⁰. Más tarde, en 1994, las oficinas del Procurador

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 282.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ Ley 13/1987 de 29 de diciembre, BOE nº 33, de 8 de febrero de 1988.

³⁶⁰ Ley 14/1987 de 29 de diciembre, BOE nº 33, de 8 de febrero de 1988.

del Común de Castilla y León se ubicaron en la ciudad de León³⁶¹. Estos fueron los únicos resultados que quedaron de las propuestas iniciales sobre la distribución de sedes que surgieron a principios de los años ochenta³⁶².

6. EL PROCESO AUTONÓMICO UNIPROVINCIAL DE SEGOVIA: BASES HISTÓRICAS Y JURÍDICAS INVOCADAS.

6.1. Bases históricas invocadas.

Muchas de estas bases tienen su origen en la urgencia de presentar un estudio a la Diputación, que respalde la entidad regional histórica de la Provincia de Segovia, como se requiere en el artículo 143.1 de la Constitución. Dicho estudio fue realizado por el abogado Manuel González Herrero³⁶³, sin embargo, fue presentado anónimamente bajo el nombre, Equipo "Garcí Ruiz de Castro", aludiendo a un historiador y cronista segoviano del siglo XVI³⁶⁴.

Gran parte del contenido del Estudio del Equipo "Garcí Ruiz de Castro" se plasmó en un libro publicado por Manuel González Herrero en 1981, en pleno proceso autonómico. El libro, titulado "*La entidad histórica de Segovia. Raíz y fundamentos de la autonomía*" tenía 262 páginas y se dividía en nueve capítulos y una conclusión. También contenía un anexo con 14 documentos relacionados con el proceso, incluyendo el acuerdo del pleno de la Diputación de Segovia del 31 de julio de 1981³⁶⁵.

En la contraportada del libro se resumía la intención detrás de su publicación: "*Mantener en nuestro pueblo el sentimiento de identidad colectiva, preservar su patrimonio natural y cultural y fomentar el progreso social y económico de los segovianos, en un marco democrático de creciente participación popular, son*

³⁶¹Ley 2/1994 de 9 de marzo, BOE nº 75 de 29 de marzo de 1994.

³⁶² GONZÁLEZ CLAVERO, M., "La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma", en *Anales de Historia...*, *op. cit.*, pp. 282-283.

³⁶³ No obstante, es posible que el estudio haya recibido contribuciones ocasionales de otros expertos. Durante el debate anterior a la adopción del acuerdo de la Diputación sobre el proceso autonómico uniprovincial, el Presidente mencionó nombres como Carlos Arranz, Isidoro Tejero, Llórente e incluso Anselmo Carretero. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 259.

³⁶⁴ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 249.

³⁶⁵ *Ibidem*, pp. 249-250.

los grandes objetivos de una Segovia autónoma. En toda comunidad humana la conciencia del pueblo es el fundamento y motor de la afirmación de su personalidad colectiva y, consecuentemente, de la reivindicación natural de su derecho a la propia identidad, al progreso y a la libertad. Y la raíz de esta actitud vital, el hondo cimiento en que se apoya, consiste, esencialmente, en la permanencia de la memoria histórica, en el conocimiento y sentimiento de la biografía colectiva, del largo y profundo pasado que ha conformado nuestra sustancia. El pueblo segoviano, a punto de • iniciar una nueva y trascendental andadura que le acercará al protagonismo de su propio destino, necesita volver a sus fuentes, al reencuentro de su identidad, y mantenerse fiel a las raíces históricas y culturales que le sustentan ³⁶⁶.

No obstante, muchas de estas bases históricas fueron sometidas a una detallada crítica. El catedrático de Historia Económica de la Universidad de Valladolid, Ángel García Sanz se opuso a las tesis de los defensores de esta autonomía en artículos periodísticos y en un libro de 85 páginas publicado en 1982 bajo el título "*Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana*", que ya hemos citado en este trabajo. Este libro fue coeditado por Ángel García Sanz y Juan Muñoz, quien también era Catedrático de Estructura Económica. El trabajo de Muñoz se titulaba "*Precios, rentas agrarias y las alternativas autonómicas*". El libro incluyó dos capítulos finales: uno presentando un manifiesto a favor de la integración de Segovia en la comunidad autónoma de Castilla y León, junto con la lista de los firmantes; y otro capítulo proporcionando una introducción bibliográfica a la historia de Castilla y León, con un enfoque especial en la historia de Segovia³⁶⁷.

Las críticas fundamentales las vamos a reflejar en notas de pie de página.

De dicho Estudio extraemos las siguientes bases históricas:

6.1.1. La sociedad segoviana de la época de la repoblación era una sociedad igualitaria, democrática y popular.

“Al sur del Duero, las particulares condiciones objetivas y las singulares vivencias del país de Extremadura, de esta difícil tierra de frontera, determinaron la conformación de un pueblo y un derecho -fuero de Extremadura- en los que se reafirma todavía más el carácter democrático del pueblo castellano”³⁶⁸. La

³⁶⁶ GONZÁLEZ HERRERO, M., *La entidad histórica de Segovia. Raíz y fundamentos de la autonomía*, Segovia, 1981.

³⁶⁷ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 252.

³⁶⁸ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, p. 71

igualdad ante la ley es fundamental; cada individuo, sin importar su género, es considerado una persona con derechos; las diferencias sociales, como los infanzones, los caballeros y los simples vecinos, se nivelan y se asimilan mediante la igualdad del fuero; la nobleza está abierta a todos los vecinos, basándose en el valor y el mérito personal, ya que la posesión de un caballo y armas es suficiente para acceder a la categoría aristocrática. La población ejerce pleno poder de decisión en el ámbito local; la asamblea comunitaria o concejo es la entidad que gobierna democráticamente la comunidad; en este concejo, todos los habitantes, hombres y mujeres, ricos y pobres, poderosos y humildes, tienen voz; los roles de justicia y gobierno, como los jueces y los alcaldes, se eligen mediante votación popular; cada habitante es dueño de su vivienda y las tierras que cultiva, aunque la propiedad colectiva, como bosques, montes, aguas, pastizales y dehesas, pertenece a la comunidad del concejo³⁶⁹.

Por lo tanto, dentro del contexto democrático general de Castilla, Extremadura - especialmente la región al sur del Duero, que incluye las tierras de Segovia- se presenta como una región originariamente menos influenciada por el sistema señorial^{370 371}.

³⁶⁹ *Ibidem*, pp. 71-72.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 72.

³⁷¹La sociedad segoviana durante la época de la repoblación no se caracterizaba por la igualdad, la democracia o la popularidad, sino más bien por una estructura jerárquica basada en el privilegio y la riqueza. Numerosos documentos auténticos revelan una organización feudal de la sociedad dentro de los concejos segovianos. La existencia de concejos era plenamente compatible con la jerarquización interna de la sociedad concejil, así como con el régimen señorial que se superponía a las instituciones concejiles. A continuación, mencionamos los siguientes hechos:

1.- En el Fuero Latino de Sepúlveda de 1076 se menciona la autoridad de un señor sobre Sepúlveda, la existencia de infanzones que son propietarios de pueblos completos en el alfoz (área circundante) y de caballeros que tienen la facultad de elegir un señor. Estos hechos respaldan la idea de una sociedad jerarquizada y feudal en la época de la repoblación.

2.- En el Fuero Extenso de Sepúlveda, que data de finales del siglo XIII, pero recopila prácticas y costumbres anteriores, se menciona a “*los aportellados, paniaguados, yugueros y vasallos (arts. 42 C, 60, 131 y 198, sobre todo)*”. Estas personas son de condición social dependiente de su señor feudal, a quien sirven como arrendatarios, pastores, criados, y a quien pagan impuestos, en lugar de hacerlo al concejo o a los funcionarios fiscales del rey.

3.- En el Fuero Extenso de Sepúlveda, se establece que las altas magistraturas concejiles, como los cargos de juez y alcaldes, están reservadas exclusivamente para el grupo de los caballeros (según el artículo 175). Además, de manera explícita, se excluye a los menestrales o artesanos de ocupar cualquier cargo concejil.

4.- Desde finales del siglo XI y principios del siglo XII, se formaron señoríos eclesiásticos dentro de los alfozes segovianos. Esto significa que se establecieron territorios o dominios señoriales controlados por instituciones eclesiásticas, como la iglesia o monasterios, en las áreas circundantes de Segovia.

5.- En algunos documentos se mencionan los términos “collazos” y “sernas”, los cuales hacen referencia a aspectos de la organización social y económica de la época. Los collazos se refieren a los cultivados adscritos a la tierra, es decir, personas que estaban ligadas y dependían de una propiedad específica para su trabajo y subsistencia. Por otro lado, las sernas se refieren a las obligaciones de trabajo impuestas a los campesinos en

6.1.2. Las comunidades de villa y tierra son instituciones propias de la Extremadura Castellana.

*“La Extremadura castellana no tiene, jurídica y políticamente, una estructura unitaria, sino plural y federal. Es el terreno típico de las comunidades de villa y tierra”*³⁷². La comunidad o concejo comunero representa una federación de pueblos y aldeas que se unen bajo un sistema particular de gobierno en la ciudad o villa central (que actúa como mercado, foro y lugar defensivo compartido). Cada concejo es una entidad con su propio conjunto de leyes, jurisdicción y cooperación en la administración del patrimonio comunal, todo dentro de un territorio delimitado. Las comunidades de villa y tierra, en gran medida, reviven y reconfiguran, en la geopolítica de la región al sur del río Duero, las antiguas estructuras tribales de los celtíberos³⁷³.

El territorio segoviano se compone principalmente de comunidades de villa y tierra, que incluyen las de Segovia, Coca, Iscar, Cuéllar, Fuentidueña, Pedraza, Sepúlveda, Fresno de Cantespino, Aza, Montejo de la Vega de la Serrezuela, Maderuelo y Ayllón³⁷⁴.

*“Cada uno de estos concejos tiene entidad y personalidad propias: territorio, fuero, jurisdicción, autogobierno, propiedad de su alfoz”*³⁷⁵. En todos los aspectos, un residente es reconocido y se siente parte de

las propiedades de un señor feudal. Estos documentos evidencian la existencia de relaciones de dependencia y servidumbre en la sociedad segoviana de la época.

6.- *«Que tanto la nobleza como el clero disfrutaban de privilegios que les convertían en los dos estamentos privilegiados, claramente diferenciados del resto de la población conocida como “pecheros”»*. Estos pecheros no gozaban de la misma ventaja y conformaban el tercer estado o estamento no privilegiado. Esta división de clases, característica de la sociedad feudal, establecía una clara jerarquía social en la que la nobleza y el clero ocupaban posiciones privilegiadas, mientras que los pecheros se encontraban en una posición inferior.

7.- Tantos los nobles como los eclesiásticos eran grandes propietarios de tierras en la sociedad segoviana. Estas tierras eran cultivadas por renteros, quienes trabajaban la tierra a cambio de un pago o rendimiento. Los nobles, aprovechando su papel en el proceso de colonización del territorio, se atribuyeron la propiedad de vastas extensiones de tierra. Algunos ejemplos destacados de nobles segovianos con grandes propiedades son Díaz Sanz, Fernán García, Martín Muñoz y Pedro Juan, entre otros. Por su parte, los eclesiásticos recibieron numerosas donaciones de tierra, y para la segunda mitad del siglo XIII, el Cabildo ya era propietario de alrededor de 2000 hectáreas de tierras cultivables.

Estos hechos, evidencian la existencia de una sociedad jerarquizada, con privilegios y desigualdades claramente definidos, tanto en términos de propiedad de tierras como en el acceso a cargos políticos y sociales. Por lo tanto, contradicen la idea de una sociedad igualitaria y democrática en la Segovia de esa época. GARCIA SANZ, A. *op. cit.*, pp. 17-18.

³⁷² GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, p. 72.

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ *Ibidem*, pp. 72-73.

su concejo: alguien de Sepúlveda, Pedraza o Maderuelo. El concejo de Segovia no ostenta ningún tipo de dominio o supremacía sobre las demás comunidades. Desde cada concejo, directamente se llega al nivel superior de poder en la Extremadura castellana, la Corona de Castilla y el rey. Esta autoridad es aceptada en virtud de un pacto foral: el rey presta un juramento previo en el que se compromete solemnemente a respetar los sistemas legales locales, prácticas, tradiciones y libertades del concejo³⁷⁶.

Aparte del territorio que compone el reino de la Extremadura castellana (principalmente la provincia de Segovia en la actualidad), existe una estructura sociocultural que engloba y une de manera oficial a todas estas "regiones" dentro de la Extremadura castellana. Esta estructura es la organización religiosa, la diócesis o sede episcopal de Segovia, que está establecida y definida por la bula emitida por el Papa Calixto II el 9 de abril de 1123³⁷⁷.

La organización eclesiástica en gran medida refleja la estructura tribal subyacente. Las antiguas diócesis, como señaló con acierto el maestro Menéndez Pidal, reflejan divisiones muy antiguas del país. El obispado de Segovia sirve como un claro ejemplo de la unión de tradición y cultura en estas regiones extremas, demostrando su historia colectiva y su naturaleza plural, aunque con la ciudad de Segovia como figura central y guía. Por lo tanto, un habitante de Cuéllar, Fuentidueña, Coca o Riaza también puede considerarse genuinamente segoviano y sentir un vínculo con la diócesis y la posición de "cabeza de la Extremadura"^{378, 379}.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 73.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ Las comunidades de Villa y Tierra no solo existieron en Segovia. Los concejos comuneros, con su villa cabecera, su alfoz, sus bienes comunales y su organización representativa, también se formaron en Aragón, como en los casos de Belchite, Calatayud, Daroca, Teruel y Albarracín, e incluso en tierras del reino de León. El grupo "Garcí Ruiz de Castro" tiene una visión simplificadora que sugiere que lo castellano es considerado como lo "popular", lo democrático y lo igualitario, mientras que lo leonés es descrito como lo jerarquizado y lo feudal. Al repoblarse el territorio de la Extremadura leonesa, que comprende la actual provincia de Salamanca, también surgieron poderosos concejos comuneros como Ledesma, Salamanca, Alba de Tormes, Ciudad Rodrigo y Castell Rodrigo. Por lo tanto, la formación de Comunidades de Villa y Tierra o concejos comuneros no se debe a características raciales específicas (orígenes celtíberos) sino que realmente se trata de una respuesta institucional a unas circunstancias históricas concretas. Esta respuesta se dio en los reinos aragonés, castellano y leonés, ya que se enfrentaban a situaciones similares: "*la organización de un nuevo territorio que se está repoblando y que el poder real intenta controlar directamente*". GARCÍA SANZ, A., *op. cit.* pp. 18-19.

6.1.3. *La importancia de la propiedad colectiva de la tierra en Segovia.*

La comunidad de villa y tierra tiene el control y la autoridad sobre toda el área circundante dentro de sus límites territoriales. El concejo comunero asigna parcelas y tierras a los habitantes para la construcción de viviendas, establecimiento de poblaciones y la conversión de terrenos baldíos en campos cultivables. En ocasiones, las personas comunes, tanto de forma individual como en grupos, ocupan las tierras abandonadas y las utilizan para asentarse y trabajar en ellas³⁸⁰.

En el territorio, se van fundando poblados y aldeas, a menudo en el lugar de antiguas villas o castros abandonados. Siguiendo la tradición de los germanos, se divide entre los colonos el espacio del pueblo (Dorfbering) y las tierras de cultivo en sus alrededores (Ackerflur). Al mismo tiempo, las propiedades comunes extensas (Aumend, derivado de "cosa de toda la gente") permanecen en uso compartido por todos los miembros del concejo comunero. El vínculo que une a los pobladores, concesionarios de parcelas y tierras, y beneficiarios de los bienes comunales, radica en la responsabilidad fundamental de contribuir a la construcción y reparación de las murallas de la ciudad. Incluso, según las normas del derecho comunero, los bienes de aquellos que fallecen sin herederos cercanos se destinan a la restauración de las murallas³⁸¹.

*“El poblador, el hombre de Segovia, tiene derecho a que se le conceda gratuitamente un solar para construir su casa, y a su vez, viene obligado a edificar la casa en el lugar que le fuere adjudicado”*³⁸². En caso de que las aldeas no cumplan con la obligación del concejo de asignar un terreno a un solicitante, el juez y los alcaldes de la villa intervendrán y proporcionarán al habitante el terreno que le corresponde según las leyes locales. El lugar del terreno estará ubicado de manera adecuada y cercana a otras casas, teniendo en cuenta factores urbanísticos y estratégicos. Esto se suma a la primera disposición, que ya establece el deber de edificar donde el concejo indique³⁸³.

³⁸⁰ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, p. 117.

³⁸¹ *Ibidem*, pp. 117-118.

³⁸² *Ibidem*, p. 118.

³⁸³ *Ibidem*.

La asignación gratuita de terreno para construir se limita al primer establecimiento del habitante. Si decide vender su casa y planea construir nuevamente en el futuro, no podrá solicitar otra parcela de terreno de forma gratuita; en cambio, deberá comprar el terreno necesario para su nueva construcción³⁸⁴.

*“En principio, el derecho comunero prohíbe vender toda heredad situada en la villa y su alfoz a hombres de fuera del término, bajo pena de multa y nulidad de la venta (non vala la vendida)”*³⁸⁵. Este precepto se basa en la visión jurídico-patrimonial predominante en la Extremadura castellana, que considera que la condición de ser residente es un requisito fundamental para el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles. Solo los habitantes locales, los pobladores, tienen la capacidad de poseer propiedades en la villa y su territorio³⁸⁶.

Específicamente, se prohíbe la transferencia de propiedades inmuebles a favor de nobles, clérigos y religiosos. *“Mando que poblador venda a poblador y el vecino al vecino, mas non quiero que ninguno de los pobladores vendan heredades a algún conde u ome poderoso”*³⁸⁷. En relación con los eclesiásticos, los fueros establecen incluso la justificación para esta prohibición: *“puesto que su regla -Ordo- les prohíbe a los religiosos daros o venderos cualquier heredad, así a vosotros os prohíbe lo mismo el fuero y la costumbre”*³⁸⁸.

En este sentido, aún en el Ordenamiento de las Cortes de 1304 y a solicitud de los concejos de la Extremadura castellana, el rey se compromete a no transferir ninguna propiedad a favor de personas influyentes³⁸⁹.

En relación con la herencia, una característica distintiva del derecho comunero es el principio de repartir por igual el patrimonio familiar entre los hijos. Esta norma, profundamente arraigada en las costumbres de la región, anulaba la posibilidad de favorecer a uno o varios hijos por encima de los demás, como se permitía en las leyes góticas. Esto reflejaba una visión democrática de la familia y la sociedad, al mismo tiempo que eliminaba cualquier forma de

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ *Ibidem*, pp. 118-119.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 119.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ *Ibidem*.

establecer vinculaciones o mayorazgos, prácticas no existentes en Castilla. Además, este enfoque favorecía el crecimiento de la población al fomentar la formación de nuevas familias, todas ellas con su correspondiente patrimonio³⁹⁰.

El derecho agrario comunero se distingue por su enfoque popular, social y comunitario. Tiene como base la salvaguardia de los intereses de los agricultores, en especial de los vecinos que son trabajadores y de escasos recursos. Su objetivo es promover el progreso de la agricultura y la repoblación, lo que impulsa un respaldo legal a los trabajadores del campo y a las comunidades de agricultores libres que se establecen en su alfoz³⁹¹.

“Los predios concedidos por la Comunidad a las aldeas, lugares o agrupaciones de colonos, o de que éstos se posesionan por sí mismos, se labran y cultivan muchas veces en forma colectiva o vecinal, por sistemas más o menos análogos a los que caracterizan la institución del fetosin, vigente aún en nuestros días (aprovechamiento por turno de vecinos de lotes o suertes de tierras labrantías comunales)”³⁹².

La comunidad de la Villa y Tierra conserva como propiedad compartida de todo el concejo comunero, los recursos como bosques, montes, áreas arboladas, prados, tierras de pastoreo, aguas, minas y canteras.

La consideración social de los campesinos tributarios en el área de Segovia, su reconocimiento como personas libres y el respeto a sus derechos, han sido rasgos históricamente consistentes en las costumbres de esta región.

Por último, a pesar de que en el siglo XV la estructura democrática del sistema comunero había sido considerablemente debilitada por la influencia dominante de la nobleza, existen pruebas reveladoras de que aún se valoraba la antigua inquietud por proteger y respaldar los derechos de los labradores de la región.

En el año 1442, la Comunidad de Segovia, con el respaldo del príncipe don Enrique, señor de Segovia, adquiere extensas propiedades a los caballeros, escuderos, damas y doncellas que

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ *Ibidem*, pp. 119-120.

³⁹² *Ibidem*, p. 120.

eran miembros de las cuadrillas de la Trinidad, San Martín, San Millán y San Esteban en Segovia. Estas propiedades abarcaban tanto dentro como fuera de la jurisdicción de la comunidad. Las tierras adquiridas, que incluían solares, terrenos cultivables, dehesas, áreas arboladas, pastizales, derechos de recolección de leña, caza y pesca para sustento, se asignaron a los habitantes y residentes de los pueblos de Segovia. Sin embargo, no se permitía la adjudicación a personas influyentes, eclesiásticas o seculares, ni a extranjeros (entiéndase a quienes no fueran de la Ciudad y Tierra). Estas tierras debían ser trabajadas, cultivadas y aprovechadas por los beneficiarios directamente, sin posibilidad de venderlas, arrendarlas o cederlas en sociedad, ya que siempre debían permanecer bajo el dominio del Concejo y en posesión de la comunidad que las trabajaba efectivamente. En caso de que un residente dejara de cultivar alguna tierra y esta quedara sin labrar durante un año, cualquier tributario de la Ciudad y Tierra tenía el derecho de ingresar libremente y cultivarla en su beneficio, ya que el trabajo y la producción eran las únicas condiciones que justificaban la posesión de la tierra de la comunidad³⁹³ .³⁹⁴

6.1.4. *La provincia de Segovia era la más rica de España a finales del siglo XVIII.*

En este período histórico, la provincia de Segovia experimentó su mayor crecimiento demográfico y económico. Analizando los censos del marqués de la Ensenada (1752), Floridablanca (1787) y Godoy (1797), se observa que la provincia tenía una población total estimada de alrededor de 165,000 habitantes. Esto se traduce en 167,525 según el censo de Floridablanca y 164,007 en el de Godoy. En comparación, en aquel tiempo, la población total de España era de alrededor de diez millones de personas. Esto significa que los habitantes

³⁹³ *Ibidem*, pp. 120-121.

³⁹⁴ En este caso, el Equipo “Garcí Ruiz de Castro” sostiene que la propiedad comunal es más importante en Segovia y en Castilla La Vieja que en León. Se trata de otra discrepancia que descalificaría la integración de ambos territorios en una comunidad autónoma. Por este motivo, Segovia debería optar por la autonomía uniprovincial y sacrificar sus vínculos con las provincias hermanas castellanas, para evitar integrarse en una comunidad autónoma que incluya a las provincias leonesas. Sin embargo, la propiedad comunal en las regiones del reino de León no solamente existe, sino que además en la actualidad es aún más relevante que en las áreas castellanas. Esta circunstancia contradice de manera significativa uno de los cimientos de la construcción teórica del Equipo, lo que lleva a un revés importante en su planteamiento. Los detalles que respaldan esta afirmación se exponen en la tabla de la página 20 del libro MYFHSC. Se trata de una tabla que recoge datos del Censo Agrario de España en 1972. De acuerdo con la tabla, el total de hectáreas de tierra comunal de las provincias castellanas (Burgos, Soria, Segovia y Ávila) es de 239.754 hectáreas. El total de hectáreas de tierra comunal de las provincias leonesas (León, Zamora y Salamanca) es de 517.839 hectáreas. Estos datos demuestran claramente, que la propiedad comunal es más importante en León. GARCIA SANZ, A., *op. cit.*, pp. 19-20.

de Segovia representaban aproximadamente el 1.64% de la población total del país, mientras que en la actualidad hemos disminuido a solo el 0.50% de la población española³⁹⁵.

De acuerdo con los registros económicos de la época, específicamente el Censo de Frutos y Manufacturas de España e islas adyacentes de 1799, Segovia se encontraba en ese momento como la provincia más próspera de España. Poseía la renta per cápita más alta, con 1,278 reales, más del doble del promedio nacional que era de 600 reales. Asimismo, tenía el mayor porcentaje de población activa involucrada en la industria, con un 24%. La provincia destacaba por su próspera ganadería, con 624,939 cabezas de ganado lanar y 21,799 de cerdo. Además, albergaba importantes fábricas de tejidos, sombreros, curtidos, cerámica, cristal, jabón y aguardientes. En la industria textil trabajaban 11,834 operarios. El producto bruto de la economía segoviana representaba el 3.32% de la economía nacional, mientras que en la actualidad no supera el 0.7%^{396 397}.

6.1.5. *El Reino de Extremadura castellana.*

El planteamiento que realiza el Equipo “Garcí Ruiz de Castro”, concretado por GONZALEZ HERRERO, M., en *La entidad histórica de Segovia*, se manifiesta en la

³⁹⁵ GONZALEZ HERRERO, M., *op. cit.*, p. 30.

³⁹⁶ *Ibidem.*

³⁹⁷ El Equipo afirma en su estudio que, según el Censo de Frutos y Manufacturas de España de 1799, Segovia era la provincia más rica de España, con la renta per cápita más alta. No obstante, el Equipo no ha sido crítico con la validez de este documento, ya que es conocido entre los historiadores económicos que el censo no es una fuente confiable para determinar el nivel de renta en España a finales del siglo XVIII, ya que presenta multitud de contradicciones internas y faltas de coherencia. Por ejemplo, según el Censo, en Segovia, los precios de la fanega de trigo, centeno y cebada son de 47,5, 31 y 35 reales respectivamente. Luego menciona que casi 300.000 fanegas de trigo y centeno, además de una gran cantidad de cebada, producidas en Segovia se llevan a vender a Madrid. Si comparamos estos datos con los precios en Madrid, que son 37, 23 y 17 reales respectivamente, parece que el Censo nos quiere hacer creer que los segovianos de esa época transportaban sus productos hasta Madrid para venderlos a un precio significativamente más bajo que el que obtendrían en el mismo mercado segoviano. Esto resulta claramente absurdo.

Esto se debe, a que el Censo, en realidad, valora la producción utilizando precios arbitrarios, lo que significa que la riqueza atribuida a cada provincia no refleja la realidad. Podría haber resultado que la provincia más rica en términos de ingresos per cápita fuera cualquier otra, como Cataluña, Toro o Murcia. Para obtener una estimación precisa de los ingresos per cápita basada en los datos del Censo, es necesario eliminar el efecto distorsionador de los precios arbitrarios y calcular la parte de la producción en especie asignada a cada habitante. Si realizamos estos cálculos de manera adecuada, Segovia no se presentaría como la provincia más rica de España, como afirma el Equipo “García Ruiz de Castro” en su Estudio sobre la entidad histórica de la Provincia de Segovia. GARCIA SANZ, A., *op. cit.* pp. 21-22

consideración de que la Extremadura castellana no solo fue considerada como un territorio sino también como un reino. Así expresa que :

*“Segovia es, pues, cabeza de reino, como León, Burgos o Toledo; porque la Extremadura castellana fue no sólo una región o país diferenciado de los otros integrados en las coronas de León y Castilla, sino precisamente un reino que, como tal y según ampliaremos más adelante, tuvo por lo menos hasta el siglo XIV sus propias representaciones en los consejos e instituciones de Castilla”*³⁹⁸.

De acuerdo con el Equipo, la Extremadura castellana es la región situada al sur del río Duero, desde su margen izquierdo hasta la Cordillera Carpetana. Posteriormente, se extiende al sur del Sistema Central, abarcando las cuencas de los ríos Lozoya y Guadarrama hasta llegar a los ríos Tajo y Jarama (conocida como Segovia de Transierra o Allende Sierra). Esta tierra es conocida por su difícil posesión, su terreno abrupto y su naturaleza incierta, siendo testigo del tránsito de las tropas militares de sur a norte y de norte a sur durante dos siglos³⁹⁹.

"Extremadura", por lo tanto, significa país fronterizo. Sin embargo, es innegable que el desarrollo semántico de este término se origina en su ubicación geográfica en las cercanías del río Duero, siendo una referencia a la histórica frontera de la antigua Castilla. Las circunstancias históricas de que esta región, "*trans fluvium Dori*" (más allá del río Duero), permaneciera durante mucho tiempo como una "tierra de nadie" y luego como una frontera extremadamente difícil e insegura, llevaron a que la palabra "Extremadura" asumiera, por extensión, un significado general de "país fronterizo" o "región extrema". En su "Historia de la insigne ciudad de Segovia y compendio de las historias de Castilla", Colmenares explica que la palabra "Extremadura" se originó a partir de dos términos latinos: "Extrema Dori", que significa "extremos del Duero". «*El propio Colmenares puntualiza que la Extremadura castellana era un país o región diferenciada de Castilla; si bien en este reino "se incorporó después nuestra Extremadura"*»⁴⁰⁰.

Este sentido se ve reflejado en un documento del año 992 que registra la repoblación de Peñafiel, en el que encontramos lo siguiente: "*Ego Sancius comes placuit mihi facere, transacto Duero, primam populationem prenominatam Pennafidelem, ut esset mater et exaltatio in Extrematuram et*

³⁹⁸ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, op. cit. pp. 88-89.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 80.

⁴⁰⁰ COLMENARES, D., *Historia de la insigne ciudad de Segovia y compendio de las historias de Castilla*. Citado por GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, op. cit. p. 81

*gaudium christianorum et confusio paganorum*⁴⁰¹. Esto significa que Extremadura se localiza "*transacto Duero*": es el país que se encuentra más allá del Duero al ir desde Castilla.

Por otro lado, para afirmar que la Extremadura es un reino, el Equipo "Garcí Ruiz de Castro" se fundamenta en una serie de documentos en los que menciona la fórmula cortesana siguiente: "reinando el rey en Castilla y en Toledo y en la Extremadura y en Nájera y en Asturias y en..." . Así, se detallan hasta 37 de documentos, en la mayoría de los cuales aparece en la citada fórmula la expresión Extremadura. Muchos de ellos son de Alfonso VIII, de fechas 1061 (erróneamente fechado por el Equipo), enero de 1163, agosto de 1165, 26 de abril de 1166, 18 de octubre de 1166, 4 de marzo de 1168, 22 de septiembre de 1168, 19 de noviembre de 1169, 27 de junio de 1170, 24 de abril de 1176, 17 de abril de 1181, 27 de mayo de 1182, 10 de enero de 1194; Fernando IV, en carta librada en Burgos, el 27 de mayo de 1304, etc...⁴⁰²

Además, el Equipo cita más documentos que evidencian que Extremadura Castellana fue una región diferenciada de Castilla y que la ciudad de Segovia fue la Cabeza de Extremadura. Por ejemplo, en la concesión del fuero de Soria en 1119 por parte de Alfonso I de Aragón, quien estaba casado con doña Urraca de Castilla, se observa que él se declara "*dominans Secobie et Septempublice et toti Stremature*" - es decir, señor de Segovia, Sepúlveda y toda Extremadura. En esta declaración, se personifica la región de Extremadura en los centros de poder de Segovia y Sepúlveda. Esta misma formulación, exactamente "dominante en Segovia, Sepúlveda y toda Extremadura", se repite en una carta de 1122 en la que el obispo Miguel de Tarazona otorga diversos privilegios a los habitantes de Santa María de Tera, con el consentimiento del monasterio de San Millán de la Cogolla. En el mismo año en que se otorgó el fuero de Soria, es decir, en 1119, durante el día de Santa Lucía Virgen, Alfonso I el Batallador se encontraba en Pedraza, conocida tradicionalmente como Pedraza de Extremadura, cuando concedió el fuero de Belchite. La fecha de este documento es especialmente significativa, ya que establece: "*Regnante me Dei gratia in Ripacurcia atque in Castella Vielga, sive in tota Estrematura usque ad Toletum, et Dei gratia in Çaragoça et in Tutela unque ad Morella, et in mea populatione que dicitur Soria*"⁴⁰³.

⁴⁰¹ Diploma de 992 sobre la Repoblación Penafiel. Citado por GONZALEZ HERRERO, M. *La Entidad Histórica...*, *op. cit.*, p. 83.

⁴⁰² *Ibidem*, pp. 125 y ss.

⁴⁰³ GONZALEZ HERRERO, M. *La Entidad Histórica...*, *op. cit.*, p. 87.

Por supuesto, en la épica de Castilla, también se hace referencia a Extremadura como un país o región distintiva dentro del reino de Castilla. En el "Poema de Fernán González", cuya autoría es anónima y se atribuye a un monje de San Pedro de Arlanza, se relata con tristeza y enojo la invasión y saqueo de Castilla por el rey de Navarra. Aprovechando la ausencia del conde Fernán González, quien estaba ocupado luchando contra los moros, el rey navarro don Sancho realiza incursiones en Castilla. El mensaje que el conde castellano envía al navarro es reprobatorio y cargado de acusaciones. El mensajero recrimina duramente al rey navarro: *"Ha de ti sobre todo esto fiera rencura, .ca feciste otra cosa que fue mas desmesura, .que mientras el corría alla a Extremadura; feciste le tal damno que fue desapostura"*.⁴⁰⁴

Finalmente, el Equipo señala que esta posición de Segovia como "centro de reino" se manifestó de manera notable durante la ceremonia de juramento de la princesa doña Juana, hija de Enrique IV. El 9 de mayo de 1462 las Cortes generales, se reunieron en Madrid. El propósito de esta reunión era jurar a la princesa doña Juana como heredera al trono, siendo ella la hija primogénita del rey Enrique IV. En el acto, el arzobispo de Toledo, don Alonso Carrillo, sostuvo a la princesa en brazos y todos los presentes, incluyendo los infantes don Alfonso y doña Isabel, los prelados, los caballeros y los representantes de las ciudades y villas, le juraron reconocimiento y obediencia, manifestando su lealtad mediante el beso de manos. En este importante evento, surgió un debate acerca de quién debía jurar primero entre los procuradores de Burgos y Toledo. Para resolver esta disputa, Enrique IV tomó una decisión inmediata: ordenó que la ciudad de Segovia jurara en primer lugar. Tanto Colmenares como Madoz han argumentado sobre las razones detrás de esta peculiar elección del rey: *"en cuya resolución tuvo parte no tanto la predilección con que el rey miraba a la ciudad cuanto la circunstancia de su antigüedad, su importancia militar y política, los servicios de todo género prestados a los monarcas y acaso sería lo primero el haber sido capital de la Extremadura antigua"*⁴⁰⁵.

En conclusión, se sostiene que la Extremadura no solo es un territorio sino también un reino, algo que dota a Segovia de entidad regional histórica⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Poema de Fernán González. Citado por GONZALEZ HERRERO, M. *La Entidad Histórica...*, *op. cit.*, p. 86.

⁴⁰⁵ COLMENARES y MADDOZ, citado por GONZALEZ HERRERO, M. *La Entidad Histórica...*, *op. cit.*, p. 90.

⁴⁰⁶ Es cierto que la Extremadura castellana fue una región distinta de los territorios castellanos al norte del río Duero durante los siglos XI y XII. Sin embargo, es importante destacar que las diferencias no eran cualitativas, sino de grado. Tanto al norte como al sur del Duero se estableció una sociedad feudal, aunque en la zona

6.2. Bases jurídicas.

También del estudio podemos extraer las siguientes bases jurídicas:

6.2.1. El Fuero de Extremadura.

“Las particulares condiciones objetivas y las singulares vivencias del país de Extremadura, de esta difícil tierra de frontera, determinaron el nacimiento de un derecho especial, consuetudinario y oral, de carácter fuertemente privilegiado, que respondiendo al objetivo y a la necesidad de afincar a las gentes sobre las nuevas tierras, se inspira fundamentalmente en la protección de los intereses sociales y económicos de los pobladores”⁴⁰⁷.

Se trata del derecho fronterizo o *fuero de Extremadura*.

Este sistema legal se manifiesta o estructura en los conjuntos de normas locales conocidos como fueros de los concejos. El conde Sancho García fue conocido como *él de los buenos fueros (dedit bonos foros et mores in tota Castilla)*, ya que se le atribuye la introducción de prácticas legales y costumbres beneficiosas en toda la región de Castilla. Así lo afirman los cronistas Lucas de Tuy (Cronicón) y Rodrigo Jiménez de Rada (De Rebus Hispaniae). Incluso su epitafio lo enaltece, declarando que "este conde le dio al pueblo los mejores derechos" (*iste comes populis dedit optima iura*)⁴⁰⁸.

meridional surgieron concejos comuneros. En la Extremadura castellana y en la Extremadura leonesa, las instituciones y la organización social eran prácticamente idénticas como ya hemos dicho. No obstante, resulta sorprendente afirmar que la Extremadura castellana fue un reino y que la ciudad de Segovia fue su capital. Dicha afirmación es considerada por el Equipo como uno de los principales argumentos para la autonomía uniprovincial. Sin embargo, esta afirmación es peculiar y más que cuestionable. El Equipo fundamenta su afirmación en una serie de documentos en los que menciona la fórmula curialesca *“reinando el rey en Castilla y en Toledo y en la Extremadura y en Nájera y en Asturias y en...”*. A partir de esta fórmula, el Equipo deduce que todos los territorios mencionados eran reinos. Sin embargo, esto es un sofisma, ya que el hecho de que un monarca ejerza autoridad sobre un territorio no implica necesariamente que ese territorio tenga instituciones específicas de un reino, como Cortes, Hacienda, Justicia y Ejército diferenciados de los territorios circundantes. En el caso de la Extremadura castellana, no existieron instituciones de este tipo que ejercieran su acción sobre dicho territorio. Durante la época medieval, se celebraron Cortes en el Reino de León y en el Reino de Castilla, así como Cortes conjuntas de León y Castilla. Los representantes de los concejos de la Extremadura castellana acudían a estas Cortes como parte del Reino de Castilla, ya que no existían Cortes específicas para la Extremadura castellana. Además, cada concejo tenía sus propios fueros y su propio ejército, y en términos de Hacienda, se seguía el sistema fiscal de Castilla. Esto demuestra que la idea de un “Reino de la Extremadura castellana” es ficticia y no tiene fundamentos históricos. GARCIA SANZ, A., *op. cit.*, pp. 19 -20.

⁴⁰⁷ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, 109.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

Los estudiosos Asso y De Manuel, en su "*Discurso preliminar al Fuero Viejo de Castilla*" de 1771, sostienen: "Reconocemos por autor de las primeras leyes de este Fuero al celebrado conde de Castilla don Sancho, de cuyas heroicas acciones no tenemos otras noticias que las que nos suministran los pocos monumentos que nos han quedado de lo sucedido en los tres primeros siglos de la Reconquista, pero que consideramos suficientes para creer que fue el primer legislador castellano"⁴⁰⁹.

No obstante, esto no implica, en oposición a lo que ha sido generalmente aceptado, que debamos atribuir al conde Sancho García la primera actividad jurídica en la Extremadura castellana. Los mismos doctores Asso y De Manuel destacaron que muchos de los fueros locales que se atribuyen a Sancho García son en realidad confirmaciones de otros previamente existentes. "Esto mismo quiere significarnos el arzobispo don Rodrigo cuando -*De Rebus Hispaniae, libro 5, capítulo 19*- dice que nuestro conde don Sancho no hizo más que volver a Sepúlveda, cuando la reconquistó de los moros, los fueros que tenía antes que Almanzor la tomara a su padre, el conde Garci Fernández"⁴¹⁰.

En realidad, los fueros no surgen de manera directa de los condes, sino que son generados por los propios pueblos a través de sus prácticas, tradiciones y decisiones judiciales. Los condes o reyes simplemente reconocen y validan estos fueros a través de sus documentos oficiales.

"Cada concejo comunero tiene su propio fuero, con posibles particularidades locales, pero dentro de un sentido general que es común a toda la tierra y que se considera fuero de Extremadura"⁴¹¹.

Destacado es el fuero de Sepúlveda, el cual cuenta con una primera versión conocida en latín o versión breve, que data del año 1076. Aunque este fuero tiene su origen en Sepúlveda, su contenido institucional suele aplicarse y abarcar más allá de esta localidad, alcanzando a todo el territorio de Extremadura⁴¹².

⁴⁰⁹ *Ibidem*, pp. 109-110.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 110.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² *Ibidem*, pp. 111-112.

*“La semejanza y parcial identidad entre fuero de Sepúlveda y fuero de Cuenca suscitó la cuestión de la primacía relativa de uno y otro”*⁴¹³. Martínez Marina había establecido la perspectiva tradicional que sostenía que el fuero de Sepúlveda derivaba del fuero de Cuenca y que estaba subordinado e integrado en la tradición legal de Cuenca.

En 1953, Gibert realizó un cambio fundamental en esta perspectiva y afirmó que Sepúlveda es el epicentro de la creación y propagación del sistema legal de la Extremadura castellana. Según esta nueva interpretación, el fuero de Sepúlveda representa la expresión más auténtica de este sistema legal, el cual fue transmitido oralmente a Cuenca y luego fue elaborado y plasmado en un Código escrito con una estructura más refinada, pero con un contenido institucional menos genuino que la ley de Sepúlveda.

Después, el profesor C. J. Bishko, de la Universidad de Virginia (EE. UU.), *“ha puntualizado de modo convincente que hay un derecho consuetudinario, una ley usual de Extremadura, creada popularmente y extensamente difundida por toda la tierra de frontera, sustancialmente presente -salvo algunas particularidades- en los fueros locales y comarcales de los concejos entre ellos en el fuero de la ciudad y tierra de Segovia, y de la que el fuero de Sepúlveda, en las redacciones conocidas, es una formulación tan auténtica y prestigiada que, a veces, ambos términos fuero de Sepúlveda y fuero de Extremadura- se han identificado”*⁴¹⁴.

Algunos aspectos de este derecho foral tradicional han mantenido su relevancia hasta épocas recientes, e incluso una institución específica como la "reserva troncal" ha perdurado hasta la actualidad.

En un informe presentado por el Ayuntamiento de la villa de Sepúlveda al Consejo de Estado alrededor de 1790, se proporciona un detallado compendio de varias instituciones del fuero que aún se mantenían en práctica en esa época. Entre ellas, destaca el principio de la "troncalidad" o "reversión troncal", el cual estipula que los bienes de abolengo deben permanecer o retornar a la línea ancestral de origen. Esta norma sucesoria sigue en vigencia en la actualidad, tal como se establece en la ley 61 del extenso fuero: *"la raíz a la raíz se torne onde viene el heredamiento, esos lo hereden como lo deben heredar"*⁴¹⁵. La persistencia de esta regulación

⁴¹³ *Ibidem*, p. 112.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 112.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 113.

de troncalidad, respaldada explícitamente por Martínez Alcubilla y otros expertos en la materia, queda confirmada en las Sentencias emitidas por el Tribunal Supremo en fechas como el 31 de diciembre de 1883 y el 20 de junio de 1885⁴¹⁶.

6.2.2. *El Proyecto de Estatuto de la provincia autónoma de Segovia de 1931.*

Después de que se proclamara la Segunda República, el Ayuntamiento de Segovia, formado tras las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, decidió en mayo respaldar la propuesta de autonomía para Castilla la Vieja, presentada por el Ayuntamiento de Soria. Además, rechazó la idea de una Mancomunidad de la Cuenca del Duero o de Castilla y León, centrada en Valladolid. Este acuerdo unánime fue adoptado por todos los concejales, tanto del grupo monárquico como de la coalición republicano-socialista⁴¹⁷.

Durante 1931 y 1932, en medio del debate sobre el Estatuto catalán, el grupo regionalista de Segovia enfrentó obstáculos en su intento de crear la región autónoma de Castilla. Como alternativa, optaron por abogar por la autonomía inmediata de la provincia de Segovia, considerándola un paso inicial hacia una futura integración gradual de la región castellana.

A través de una actividad vigorosa, que incluye los artículos escritos por el destacado periodista segoviano Ignacio Carral en los periódicos de Madrid y Burgos, "*se llega a la redacción del proyecto de Estatuto de la circunscripción o provincia autónoma de Segovia, en cuya gestación Carral asumiría un señalado papel*"⁴¹⁸. Según parece, en primer lugar se redactaron las "*Bases para un estatuto autonómico de territorio segoviano*" y posteriormente se procedió a la redacción del Estatuto de Segovia. El objetivo principal de este proyecto era "*afirmar la personalidad y el futuro de Segovia, dentro del marco de Castilla*"⁴¹⁹, como se menciona en la octava base⁴²⁰. Además de Carral, otros intelectuales segovianos⁴²¹ que participaron en la elaboración del texto y en su redacción

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 112-113.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 142.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ *EAdS*, 9/1/82 (citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 88)

⁴²⁰ La octava base dispone lo siguiente: "*En la redacción del Estatuto se aspirará a integrar el territorio autónomo segoviano en Castilla*". *EAdS*, 9/1/82 (citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 88).

⁴²¹ En un artículo publicado en "El Adelantado de Segovia" el 9 de enero de 1982, se revela el momento en que fue redactado y el autor del borrador del Estatuto de Autonomía de Segovia de 1931. Esta información se

incluyen a Celso Arévalo Carretero, Mariano Quintanilla, Alfredo Marquerie, Antonio Bernaldo de Quiros y, por supuesto, Luis Carretero y Nieva⁴²².

En 1936, con el triunfo de las fuerzas de izquierda en las elecciones del 16 de febrero, se establecen las bases en Segovia para la tramitación legal de este Estatuto y su posterior presentación en las Cortes⁴²³. Sin embargo, según ENRIQUE ORDUÑA, la inviabilidad de lograr autonomía solo para Segovia llevó a este grupo a buscar un acuerdo más amplio con otras provincias castellanas. Esto condujo a que Carral propusiera que Burgos fuera la capital en un posible escenario de autonomía para Castilla⁴²⁴. No obstante, el estallido de la Guerra Civil puso fin a este Proyecto⁴²⁵.

El Proyecto de Estatuto de Segovia de 1931 constaba de 36 artículos organizados en ocho secciones, que abarcaban los siguientes temas: el territorio y los ciudadanos; la Comunidad; las competencias exclusivas de la Comunidad; el patrimonio de la Comunidad; los elementos de producción y transición, y la integración regional. Las principales ideas de este Proyecto fueron:⁴²⁶

- 1.- Establecer la autonomía para la provincia de Segovia.
- 2.- Reivindicar el territorio histórico previo a la división de 1833⁴²⁷.
- 3.- Considerar a Segovia como el núcleo unificador de otros territorios y provincias para formar una región autónoma de Castilla, manteniendo la identidad y autogobierno de Segovia.

presenta como contexto previo a la manifestación convocada por los partidarios de la autonomía de Segovia, que se celebra al día siguiente en la Plaza Mayor de la ciudad. De acuerdo con este artículo, un único ejemplar de este Proyecto de Estatuto fue descubierto entre los documentos pertenecientes a Antonio Linaje Revilla. Linaje Revilla era un procurador de los tribunales con actividad en Sepúlveda y una figura destacada en el ámbito progresista de Segovia. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 88.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, pp. 143-144.

⁴²⁴ ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *El regionalismo en Castilla y León*, *op. cit.*, pp. 181-183.

⁴²⁵ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, p. 144.

⁴²⁶ *Ibidem*, pp. 144-145.

⁴²⁷ Dos territorios que reivindicaba el Proyecto de Estatuto eran Íscar a Valladolid y la villa de Aza a Burgos. GARCÍA SANZ, A., *op. cit.*, p. 31.

- 4.- Otorgar plena autonomía a los municipios para gestionar sus intereses particulares y recursos.
- 5.- Recuperar las denominaciones tradicionales en la organización de la Comunidad.
- 6.- Establecer el principio de primacía absoluta de los intereses colectivos sobre los individuales.
- 7.- Postular que todos los bosques, pastizales y tierras agrícolas que no tengan una propiedad legítimamente reconocida pertenecerán a la Comunidad. Su explotación sería encomendada a sindicatos formados por trabajadores y expertos, conformados por residentes en el municipio correspondiente, de acuerdo con reglamentos aprobados por la Junta de Sexmos.
- 8.- Declarar que las aguas y cuencas hidráulicas del territorio de la Comunidad serán propiedad de esta, respetando las servidumbres existentes en otros territorios y las que sean impuestas por el Gobierno central. Esto se haría considerando la coordinación de la economía nacional y la "prioridad de aprovechamiento que corresponde al territorio comunero"⁴²⁸.

Por último, es importante mencionar que el proyecto del Estatuto de Autonomía de Segovia fue otro intento más en la lucha por reivindicar las causas perdidas del pueblo segoviano. Surgió durante el periodo de la Segunda República, que trajo consigo una esperanza de que algunos de esos deseos se hicieran realidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no se logró que los pinares, matas y robledales de Valsaín, Pirón y Riofrío⁴²⁹ fueran devueltos a la Comunidad de Ciudad y Tierra de Segovia, a través de la Ley sobre el régimen económico y jurídico del patrimonio de la Corona que se tramitaba en el Parlamento nacional. A pesar de los esfuerzos realizados por los parlamentarios García Gallego y Martín de Antonio, los nuevos líderes republicanos negaron a Segovia lo que sí se concedió a otras regiones como Santander, Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca. A estas ciudades se les devolvieron propiedades como el palacio de La Magdalena, la Casa de Campo, el castillo de Pedralbes y el bosque de Bellver, respectivamente. Estos intentos fallidos muestran el ambiente en el que se movía la clase intelectual de Segovia en aquellos tiempos, defendiendo los intereses de la

⁴²⁸ GONZALEZ HERRERO, M., *La entidad histórica...*, *op. cit.*, p. 145.

⁴²⁹ Un Decreto de 29 de junio de 1761, emitido por Carlos III, estableció la venta forzosa de los pinares y robledales de Valsaín, Pirón y Riofrío, que pertenecían a la Comunidad de Ciudad y Tierra de Segovia. Sin embargo, después de intensas negociaciones, se logra que la comunidad conserve los derechos sobre los pastos de invierno y verano, el uso de las aguas corrientes y el aprovechamiento de la leña muerta y seca. “*Con el dinero pagado por el rey, por importe de 4.450.007 reales y 28 maravedíes, la Comunidad de Segovia adquirió las dehesas del Pizarral, en Badajoz y del Real Valle de Alcudia, en la actual provincia de Ciudad Real*”. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 73.

tierra y fortaleciendo una identidad propia enérgica que ha sido transmitida de generación en generación⁴³⁰.

6.2.3. *El Acuerdo conjunto de las Cámaras Oficiales de la Provincia de Segovia.*

La autonomía uniprovincial de Segovia fue respaldada por las Cámaras Oficiales: la Cámara de Comercio e Industria, la Cámara de la Propiedad Urbana y la Cámara Agraria Provincial. *“Estas instituciones formaban parte del sistema de corporaciones representativas de carácter público consolidado durante la dictadura. La nota definitoria común a todas ellas era la obligatoriedad de afiliación para todas las personas físicas o jurídicas encuadradas en cualquier tipo de actividad económica por cuenta propia, en el caso de la de Comercio e Industria; así como para todos los propietarios de fincas urbanas, en el de la Propiedad”*⁴³¹.

Hasta la formación de las asociaciones de empresarios, que no requerían afiliación obligatoria, las Cámaras asumían el papel de representación patronal en diversos sectores de producción. Esto es relevante para entender su papel en el tema de la autonomía provincial, ya que, como corporaciones públicas, *“tenían atribuidas competencias para poder informar y participar en los estudios, trabajos y acciones que se realizaran para la ordenación del territorio y la efectiva promoción de su desarrollo”*⁴³².

En el momento en que surgió la disyuntiva en la provincia de Segovia entre integrarse en Castilla y León o buscar su propia autonomía provincial, la mayoría de los empresarios se inclinaron por la segunda opción. Aunque hubo muchos motivos por los que estaban a favor de la uniprovincialidad, el más importante era que a muchos les preocupaba perder su conexión con Madrid, que solía tener un papel más significativo en el desarrollo de sus actividades comerciales⁴³³.

El viernes 12 de julio de 1981, las tres Cámaras Oficiales (Cámara de Comercio e Industria, Cámara de la Propiedad Urbana y Cámara Agraria Provincial) llevaron a cabo una sesión

⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 88-89.

⁴³¹ *Ibidem*, pp. 190-191.

⁴³² *Ibidem*, p. 191.

⁴³³ *Ibidem*.

conjunta de sus Plenos en el salón de actos de la Escuela Universitaria del Profesorado de EGB en la Plaza de Colmenares de Segovia. Durante este evento, presentaron un documento conjunto en el que solicitaban legalmente la autonomía de la provincia. Posteriormente, aproximadamente media hora después, entregaron este documento al Presidente de la Diputación en la sede de esta última, en un evento en el que estuvieron presentes los Presidentes de las tres Cámaras. Los anuncios sobre esta convocatoria se habían estado publicando durante varios días previos en "El Adelantado de Segovia"⁴³⁴.

En la parte dispositiva de este acuerdo conjunto adoptado por las tres corporaciones se decía lo siguiente:

"PRIMERO.- Dirigirse a la Excm. Diputación Provincial de Segovia, en respetuosa solicitud de que se inicie el proceso legal para la institución de la provincia de Segovia en comunidad autónoma uniprovincial, con arreglo a la Constitución, y con el sentido anteriormente expresado.

SEGUNDO.- Ofrecer a la Excm. Corporación Provincial la colaboración que las Cámaras reunidas puedan prestar, dentro de sus competencias legales, en orden a la realización de los informes, estudios y trabajos que sean pertinentes a tal objeto.

Segovia, doce de julio de mil novecientos ochenta y uno. El Presidente de la Cámara Oficial de Comercio e Industria: Carlos Herranz Cano; el Presidente de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana: Pedro Escorial Escorial y el Presidente de la Cámara Agraria Provincial: José María Herrero González"⁴³⁵.

Un dato curioso, fue que la presentación del documento al Registro General de la Diputación se hizo el 10 de julio, dos días antes de la sesión plenaria conjunta donde se informaría públicamente sobre su contenido. Esto sugiere que el documento entregado a la presidencia de la Diputación durante el acto público sería una copia sellada de la versión que ya estaba en posesión de la institución⁴³⁶.

⁴³⁴ *Ibidem*.

⁴³⁵ Escrito conjunto de las Cámaras Oficiales de la provincia dirigido a la Diputación de Segovia, solicitando el inicio del proceso autonómico uniprovincial, 10 de julio de 1981, p. 2.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 92

En la exposición de motivos del documento, se reiteran los mismos argumentos previamente utilizados por los políticos segovianos de la UCD para justificar la negativa a integrar inicialmente la provincia en el proceso autonómico de Castilla y León, y más tarde para respaldar la elección de la vía autonómica propia. La razón original de la abstención se basaba “*en que no parecía adecuada a los caracteres históricos y culturales de Segovia, como provincia netamente castellana y no castellana-leonesa; así, como que tampoco se garantizaba el imprescindible respeto a la identidad e intereses peculiares de la provincia de Segovia*”. En contraste, la decisión de optar por la autonomía uniprovincial se fundamentaba en que ya no era beneficioso para Segovia seguir siendo una provincia bajo un régimen común. Se sostenía que lo más apropiado para contribuir a la construcción del proyecto autonómico del Estado español era convertirse en una entidad autónoma provincial. Esto permitiría contar con una administración propia para gestionar los recursos de Segovia, reforzando así una Diputación autónoma, que, aunque modesta, sería eficiente sin necesidad de ampliar significativamente los cargos políticos y burocráticos⁴³⁷.

7. LOS MUNICIPIOS Y EL PROCESO AUTONÓMICO SEGOVIANO.

7.1. Primeras reacciones municipales: el Ayuntamiento de Segovia y el Ayuntamiento de El Espinar se pronuncian a favor de Castilla y León.

7.1.1. El Acuerdo del Ayuntamiento de Segovia.

De manera astuta y sorprendente, el PSOE llevó a cabo una maniobra política que puso fin de manera definitiva a las esperanzas de los centristas segovianos que apoyaban la autonomía de Segovia. Estos centristas confiaban en el respaldo de los Ayuntamientos donde tenían una mayoría absoluta, creyendo que si estos se pronunciaban a favor de la autonomía, el éxito estaba asegurado. Sin embargo, el golpe final fue dado de manera inesperada durante el transcurso del Pleno del Ayuntamiento de Segovia, que tuvo lugar en la tarde-noche del 30 de julio de 1981, justo un día antes del Pleno ordinario de la Diputación para iniciar el proceso autonómico uniprovincial. En ese día, antes de llegar a la sección de Ruegos y Preguntas, que era el último punto del Orden del Día, el concejal del Grupo Socialista, Isaac Sastre Rivera, anuncia la introducción de una Moción de Urgencia que aborda la incorporación de la

⁴³⁷ *Ibidem*, pp. 192-193.

provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. A continuación, se presenta el texto de dicha moción⁴³⁸:

“Resultando: Que desde la aprobación de la Constitución por Referéndum del pueblo español, España se está configurando territorialmente en Comunidades Autónomas.

Resultando: Que en su momento los Ayuntamientos segovianos, por una gran mayoría declinaron el derecho de pronunciarse sobre la adhesión de nuestra provincia en el proceso autonómico castellano-leonés hasta conocer el contenido de su Estatuto.

Resultando: Que el Estatuto para Castilla y León ya se encuentra en las Cortes Generales.

Resaltando: Que su aprobación es de vital importancia en atención al interés general del Estado español y para que el desarrollo de las Autonomías pueda llevarse a feliz término conscientes de la responsabilidad histórica que nos corresponde y solidarios con el interés general de la Nación.

Considerando: Que las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional, sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales, cuando ésta no prospere, según lo previsto en el art. 143 de la Constitución Española (sic).

Considerando: Que el mayor servicio que se le puede hacer a la provincia de Segovia, por razones tanto políticas como económicas así como históricas, es propiciar su integración en la región castellano-leonesa.

Este Ayuntamiento reunido en Pleno y por votación de sus componentes:

Acuerda.- Dirigirse a las Cortes Generales para que puedan, previos los trámites correspondientes, llevar a cabo, según la Constitución, la integración de la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León ¹⁴³⁹.

Tras haber leído su propuesta, el concejal Isaac Sastre Rivera pidió al Pleno que considerara la moción con urgencia debido a la importancia del asunto. Sin embargo, Ramón Escobar,

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 201.

⁴³⁹ Acuerdo del Ayuntamiento de Segovia contrario a la autonomía uniprovincial y a favor de integrar a Segovia en Castilla y León, 30 de julio de 1981. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 201-202.

portavoz del Grupo de concejales de UCD, se opuso argumentando que no consideraba que el tema fuera urgente. Señaló que la Constitución otorgaba un plazo de cuatro años para expresar la opinión de la provincia y no veía razón para tratarlo en esa sesión del Pleno. Además, agregó que la Corporación ya había decidido no unirse a Castilla y León temporalmente y que el Ayuntamiento no debería intervenir en demandar la aplicación de preceptos constitucionales que podrían tener una aplicabilidad dudosa, dado que el proceso de integración en Castilla y León ya había concluido⁴⁴⁰.

Una vez planteada la cuestión de si se debía considerar la urgencia para debatir la Moción, se aprobó esta declaración con 11 votos a favor y 9 en contra. “*Los concejales que votaron a favor fueron el alcalde de UCD, José Antonio López Arranz y los concejales del mismo partido, Rosa María de Castro Carabias, María José Reguera de Mateo y Carlos Postigo Pascual, y con ellos, los concejales del grupo socialista, Ricardo de Cáceres Casillas, Miguel Ángel Trapero García, Juan Evaristo González Herrero, María Fuencisla Yagüe García, Isaac Sastre Rivera, Ángel García Nuño y Antonio Caminero Vaca*”⁴⁴¹. Y los que votaron en contra de la declaración de urgencia, fueron los nueve concejales centristas restantes, José Luis Borricón Gómez, Emilio Fuentetaja Sanz, Ramón Escobar de Santiago, Ramón Fernández-Vega Antequera, Primitivo Martín Rueda, Javier Gómez Darmendrail, Manuel Illana Martín, Emilio Monedero Sastre y Luis Sancho Cantalejo”⁴⁴².

A continuación, tuvo lugar un debate en el que participaron nuevamente los concejales mencionados, Sastre y Escobar, y en el que se añadió la intervención de Miguel Ángel Trapero. Este último explicó que la intención declarada de comenzar el proceso autonómico uniprovincial era la razón por la que era urgente aprobar la Moción⁴⁴³.

Tras concluir el debate, se llevó a cabo la votación de la Moción, esta vez de manera secreta, a diferencia de la declaración de urgencia que fue votada de forma nominal. El resultado fue similar, con 11 votos a favor, 8 en contra y 1 voto nulo, lo que resulta en la aprobación de la Moción⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 202.

⁴⁴¹ El concejal del PCE, Luis Peñalosa Izurquiza, estuvo ausente durante la realización de esta sesión del Pleno.

⁴⁴² Acuerdo del Ayuntamiento de Segovia contrario a la autonomía uniprovincial y a favor de integrar a Segovia en Castilla y León, 30 de julio de 1981. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 202-203.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 203.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

Este evento marcó el primer y público quiebre en la UCD de Segovia, dividiendo al partido en dos facciones irreconciliables. Por un lado estaban los oficialistas, que afirmaban seguir las instrucciones de la dirección nacional, y por otro lado estaban los críticos a favor de la autonomía uniprovincial. Entre los oficialistas se encontraba el alcalde de Segovia, José Antonio López Arranz, quien previamente había enfrentado una pequeña crisis en su grupo municipal, con amenaza de dimisión de cinco concejales afines al Diputado al Congreso, Carlos Gila. La razón detrás de esta crisis fue la negativa a otorgar a Gila⁴⁴⁵ un mayor control del Ayuntamiento de Segovia que estaba bajo el liderazgo de López Arranz. Esta situación no resuelta pudo haber influido en el posterior conflicto en torno a la autonomía. La fuerza y unidad que había caracterizado a la UCD en cuestiones autonómicas se rompieron en pedazos en el Ayuntamiento de Segovia, llevando a la división del partido⁴⁴⁶.

Indudablemente, la actuación del alcalde fue interpretada por el sector crítico de varias maneras. Por un lado, se consideró como una traición a la cohesión que hasta ese momento había caracterizado a la UCD de Segovia en asuntos autonómicos. Además, se sugirió que podría haber sido un acto de revancha personal contra aquellos concejales que previamente habían causado problemas en su grupo. “*Sobre todo, lo que llegó con absoluta claridad es que el alcalde era él y a él sólo correspondía dirigir la política municipal del Ayuntamiento de Segovia, aunque para ello fuera necesario pactar con los grupos de la oposición*”⁴⁴⁷. Su decisión de oponerse a la autonomía provincial en ese momento resultó especialmente perjudicial para los críticos dentro del partido, ya que la falta de apoyo del Ayuntamiento de Segovia hacía casi imposible alcanzar el requisito del 50% del censo electoral. Incluso si se lograra ese apoyo, sería difícil convencer a otros de la viabilidad de la autonomía segoviana, dado que el principal municipio de la provincia había rechazado esa opción⁴⁴⁸.

7.1.2. *El Acuerdo del Ayuntamiento de El Espinar.*

⁴⁴⁵ En ese momento Carlos Gila ostentaba la presidencia de UCD en la provincia de Segovia, al haber sido nombrado presidente del partido en la IV Asamblea Provincial de UCD a finales de 1979. GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 558.

⁴⁴⁶ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 203-204.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 204.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

El Ayuntamiento de la capital no fue el único en tomar un acuerdo a favor de que Segovia se uniera a Castilla y León. El 31 de julio de 1981, casi al mismo tiempo que la Diputación estaba a punto de aprobar el inicio del proceso autonómico uniprovincial, otro municipio, El Espinar, el tercero en población después de Segovia y Cuéllar, también tomó un acuerdo similar. En una moción presentada por los concejales independientes de "Municipio Unido", *“en la que se expresaba el deseo corporativo de que la provincia de Segovia se integrara en la Comunidad castellana-leonesa, aplicando para ello, las vías constitucionales que resultaran procedentes”*⁴⁴⁹.

*“Debatida la Moción, la misma fue aprobada por 3 votos a favor (los de los concejales de "Municipio Unido"), 2 en contra (de un concejal de UCD y de otro independiente) y 3 abstenciones (del alcalde y de dos concejales, los tres de UCD)”*⁴⁵⁰. Sin embargo, parece que el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de El Espinar no se comunicó a la Diputación o no se registró en el expediente del proceso autonómico uniprovincial. En el registro de acuerdos de los municipios de la provincia, el acuerdo de El Espinar figura como "sin comunicación de acuerdo"⁴⁵¹. Es posible que se haya trasladado a la Corporación Provincial pero no se le haya dado la misma consideración, ya que su adopción coincidió en fecha con el inicio del proceso autonómico de la provincia. Aunque el acuerdo fue tomado en esa fecha, es probable que no haya tenido efectos hasta que fue notificado en fechas posteriores⁴⁵².

Cabe mencionar que, al igual que ocurrió un año y medio antes en el Ayuntamiento de Segovia el 28 de marzo de 1980, el Ayuntamiento de El Espinar también había rechazado una Moción para que la provincia de Segovia se sumara al proceso autonómico de Castilla y León, que estaba en marcha en ese momento. *“En aquella ocasión, el resultado arrojó seis votos a favor de que se quedara pendiente para mejor estudio, tres votos a favor de que fuera aprobada la Moción y una sola abstención”*⁴⁵³.

⁴⁴⁹ Acuerdo del Ayuntamiento de El Espinar contrario a la autonomía uniprovincial y a favor de integrar a Segovia en Castilla y León, 31 de julio de 1981. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 206.

⁴⁵⁰ *Ibidem*.

⁴⁵¹ Expediente abierto por la Diputación de Segovia al proceso de la Autonomía de Segovia, febrero de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 206.

⁴⁵² FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 206.

⁴⁵³ Acuerdo del Ayuntamiento de El Espinar de dejar sobre la Mesa la adhesión al proceso autonómico de Castilla y León. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 206-207.

Es posible considerar que a medida que avanzó el mes de julio de 1981, los concejales que formaban parte del grupo de UCD al cual pertenecía el alcalde Jaime García Rodrigo, y que constituían la mayoría en el Ayuntamiento, también podrían haberse visto influidos por la división generada dentro de la formación centrista segoviana debido al tema de la autonomía provincial. Además, no se puede descartar que otros factores también hayan influido en las diferentes opiniones entre los concejales de UCD en el Ayuntamiento de El Espinar. Entre estos factores, podría haber estado la posible influencia ejercida por Rafael Calvo Ortega, que en ese momento ocupaba el cargo de Secretario nacional en el partido.

7.2. El Acuerdo del pleno de la Diputación del día 31 de julio de 1981.

Con la fuerte influencia de la Moción presentada por el partido socialista el día anterior y aprobada en el Ayuntamiento de Segovia, gracias a la colaboración con la facción prooficialista de UCD en el municipio, se llevó a cabo al día siguiente el esperado Pleno extraordinario de la Diputación, en el que se debatiría la decisión de iniciar el proceso de autonomía provincial. La sesión comenzó a las ocho horas y cuatro minutos de la tarde del 31 de julio de 1981. Treinta minutos antes del inicio de la sesión, la sala ya estaba completamente llena. En la audiencia se podían divisar algunas discretas banderas carmesí con el símbolo de Castilla, e incluso otras con los cinco cuarteles del escudo de la Diputación de Segovia⁴⁵⁴.

Se presentaron al Pleno de la Diputación tres informes, solicitados en algunos casos de manera apresurada, con el propósito de respaldar y fundamentar la decisión que se pretendía tomar. Estos informes estuvieron a disposición de los diputados provinciales, proporcionados junto con la convocatoria para la sesión, y durante la reunión se mantuvieron en la mesa ocupada por el Secretario General de la Corporación. El primer informe abordaba los aspectos legales y constitucionales de las comunidades autónomas en relación con Segovia. Fue elaborado por el abogado constitucionalista del Colegio de Abogados de Madrid, Manuel Gózaló. El segundo informe, realizado para sustentar la condición de entidad regional histórica de Segovia requerida en el artículo 143.1 de la Constitución, fue redactado por un grupo de historiadores conocidos bajo el seudónimo "Garcí Ruiz de Castro". El tercer informe, de igual importancia que los anteriores, trataba el análisis socioeconómico y fue elaborado por la empresa consultora EYSER. Estos informes se

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 209.

pusieron a disposición de los diputados y se mantuvieron en la mesa del Secretario General durante la sesión del Pleno⁴⁵⁵.

Inicialmente, en la sesión del Pleno extraordinario, se presentaron veintiún diputados de los veinticinco que conforman la Corporación provincial. Sin embargo, dos diputados de la UCD, Félix Buquerín Gutiérrez y Cándido Núñez Núñez, no asistieron ni participaron en la sesión en un principio. Durante el desarrollo de la reunión, se unieron a la misma los diputados Andrés Bartolomé García (UCD) y José Luis Romera Albendea, este último perteneciente al PSOE y uno de los dos únicos diputados de dicho partido en la Corporación. Sin embargo, Romera Albendea abandonó la sesión antes de su conclusión⁴⁵⁶.

Para comenzar, el Secretario General realizó la lectura de las solicitudes colectivas firmadas por los parlamentarios, alcaldes y concejales de diferentes municipios de la provincia. Estas solicitudes instaban a la Diputación a tomar la decisión de iniciar el proceso autonómico de la provincia en conformidad con el artículo 143 de la Constitución⁴⁵⁷.

Después de la lectura de las peticiones, el presidente Rafael de las Heras procedió a presentar su Moción de manera oral, brindando un resumen de su contenido que es esencialmente el siguiente:

- El presidente respaldó su propuesta mediante el uso de los escritos y peticiones que la Diputación ha recibido. Estos documentos instaban a la Diputación a iniciar el proceso de autonomía uniprovincial y provenían de varios cargos electos en la provincia, así como de las Cámaras Oficiales y de la entidad regionalista Comunidad Castellana.
- Realizó un repaso histórico de cómo ha evolucionado la cuestión autonómica en la provincia. Puso especial énfasis en el acuerdo tomado por la Diputación el 23 de abril de 1980, donde se decidió no ejercer temporalmente el derecho a la autonomía en relación al proceso liderado por el Consejo General de Castilla y León. La razón detrás de esta decisión

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 210.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ *Ibidem*.

fue que el proyecto de Estatuto presentado por Castilla y León no incluía las reivindicaciones segovianas que habían sido expresadas en múltiples ocasiones⁴⁵⁸.

- Señaló que el inicio del proceso autonómico exclusivamente para la provincia surge como respuesta a situaciones recientes. Estas situaciones eran el Informe de los Expertos y las negociaciones entre las fuerzas políticas a nivel nacional que estaban a punto de concluir. En estas negociaciones, se intentaba forzar la inclusión de Segovia en una Comunidad Autónoma en contra de la opinión mayoritaria de los Ayuntamientos segovianos, quienes tienen el derecho constitucional de liderar la iniciativa autonómica.

- En su Moción, mencionó que los tres informes solicitados sobre la viabilidad constitucional, la entidad histórica y el análisis económico no presentaban ninguna restricción para que la provincia de Segovia pueda ejercer su autogobierno a través del artículo 143.2 de la Constitución.

- Dado que la propuesta de unirse al proceso de formación de Castilla y León no tuvo éxito en Segovia debido a la falta de acuerdos mayoritarios de los Ayuntamientos y al rechazo de la Diputación, consideró que no era apropiado imponer de manera sustitutiva y coactiva una solución que ya fue rechazada en la provincia.

- Por último, argumentó que la iniciativa autonómica era un derecho que recaía en la provincia y sus municipios, y no podía ser impuesta en contra de la voluntad mayoritaria del pueblo de Segovia, que se ha manifestado a través de sus representantes en las Cortes Generales, la Diputación provincial y los Ayuntamientos⁴⁵⁹.

Por lo tanto, sugirió al Pleno de la Diputación que adoptara las siguientes medidas:

“1.- Estimar plenamente las peticiones colectivas formuladas por varios parlamentarios de la provincia, diputados provinciales, alcaldes y concejales de diversos ayuntamientos de la misma, y, en su consecuencia, ejercitar el derecho a la autonomía reconocido en la Constitución, iniciando a tal efecto el proceso

⁴⁵⁸ Mencionó las razones que llevaron a los representantes segovianos de UCD a abandonar el Consejo General de Castilla y León, y que habían sido respaldadas por la asamblea provincial del partido. Estas razones incluían la demanda de igual representación provincial, equidad entre todas las provincias, autonomía para los municipios y un fortalecimiento de la acción política de las Diputaciones.

⁴⁵⁹ FUENTETAJA SANZ, J, *op. cit.*, pp. 210-211.

correspondiente por la vía de su artículo 143, para que la provincia de Segovia, como entidad regional histórica, acceda a su autogobierno como Comunidad Autónoma uniprovincial en estrecha solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de la Nación española.

2.- Dirigirse atentamente a tal fin a todos los Ayuntamientos de la provincia invitándoles para que en el plazo más breve posible, dada la urgencia, y respetando en todo caso su libre determinación y autonomía, adopten los correspondientes acuerdos, en sesión extraordinaria del Pleno de sus respectivas corporaciones, adhiriéndose, si lo estiman conveniente, a la iniciativa del proceso autonómico referido, y remitiendo a esta Diputación, en su caso, certificaciones, por duplicado, de los correspondientes acuerdos corporativos sobre ejercicio de tal derecho de autonomía uniprovincial.

3.- Que por los diputados y senadores de la provincia y miembros de esta Diputación, se designe, en su momento, una Ponencia técnica para que elaboren el primer anteproyecto de Estatutos, que puedan servir como simple documento inicial de trabajo para la redacción ulterior del Proyecto de Estatuto de la Comunidad, por la Asamblea compuesta por aquellos, todo ello, sin perjuicio de que se reciban cuantas sugerencias, aportaciones o textos puedan producirse por partidos políticos, corporaciones, instituciones o particulares.

4.- Que en dicho Estatuto se recojan los principios de máximo respeto y potenciación de la autonomía de los municipios y de las Comunidades de Villa y Tierra, así como los de cooperación y colaboración, mediante convenios, con las Comunidades Autónomas, y se inspire en el principio superior de la unidad indisoluble de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y contenga las previsiones necesarias para la posible unión de la Comunidad Autónoma de Segovia, con otras limítrofes, si los intereses de la misma así lo aconsejan, y con especial preferencia a la que mejor represente y asuma los valores de Castilla.

5.- Transmitir respetuosa pero enérgicamente al Gobierno el rechazo, absoluto y total, de la provincia de Segovia a un eventual acuerdo político, a nivel nacional, de la llamada cumbre autonómica, en el que se integrase a la misma, por la fuerza y anticonstitucionalmente, en cualquier otra Comunidad Autónoma, violando la libertad, la dignidad y la voluntad democrática del pueblo segoviano⁴⁶⁰.

6.- Dar traslado del acuerdo que se adopte a los Excmos. Sres. Presidente de las Cortes Generales, Presidente del Gobierno y Ministro de Administración Territorial y a todos los Ayuntamientos de la provincia para

⁴⁶⁰ La noche del 31 de julio de 1981 marcó el cierre del acuerdo a nivel nacional entre la UCD y el PSOE.

*conocimiento y a los efectos indicados; así como a los primeros firmantes de cada uno de dichos escritos colectivos*⁴⁶¹.

Después de que el Presidente hubiera explicado estas medidas, comenzó el debate de la Moción, en el que ocurrió un enfrentamiento directo entre el presidente Rafael de las Heras Mateo y el diputado socialista Isaac Sastre Rivera⁴⁶².

La decisión de considerar urgente la Moción del Presidente fue sometida a votación y se aprobó con el respaldo de los veinte diputados de UCD, mientras que los dos diputados socialistas votaron en contra. De esta manera, se procedió a abordar el contenido de la cuestión⁴⁶³.

Tras otro debate entre Rafael de las Heras y Isaac Sastre; y una vez que se consideró que el asunto había sido discutido en profundidad, se procedió a votar de manera nominal la Moción completa presentada por el Presidente. La Moción trataba sobre la decisión de la Diputación de Segovia de ejercer el derecho a la autonomía según el artículo 143 de la Constitución, con el propósito de convertir la provincia en una Comunidad Autónoma uniprovincial. Esta votación se realizó diciendo los nombres y apellidos de los miembros presentes en voz alta. Votaron a favor de la moción: “*el Presidente Rafael de las Heras Mateo y los diputados: D. Ramón Escobar Santiago, D. Serviliano García de Castro, D. Agapito Torrego Cuervo, D. Valentín Seisdedos Ramos, D. José Luis Borricón Gómez, D. Ricardo Díez Pascual, D. Francisco de Frutos Heras, D. Luis Fuentes Caro, D. Segundo López Llórente, D. Emilio Monedero Sastre, D. Julio Moreno Martín, D. Florentino Ramos Gózzalo, D. Mariano Jesús Ramos Martín, D. José María Sacristán Lozoya, D. Manuel Sanz Gil, D. Manuel Sanz Sanz, D. Emiliano Zamora Martín y D. Luis Zarzuela González*⁴⁶⁴. Voto en contra únicamente el diputado socialista D. Isaac Sastre Rivera⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ Propuesta de la Presidencia de la Diputación al Pleno de la Corporación Provincial para que éste adopte el acuerdo de iniciar el proceso autonómico uniprovincial, 31 de julio de 1981, pp. 7-9.

⁴⁶² FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 213.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 220.

⁴⁶⁵ El otro miembro del Grupo Socialista, José Luis Romera Albendea, se había retirado del Salón de Plenos antes de que se llevara a cabo la votación.

De este modo la Moción fue aprobada por una amplia mayoría de veinte votos a favor, uno en contra y ninguna abstención. Como resultado, la Corporación provincial aprobó la parte concreta de la propuesta mencionada. A partir de este momento, los ayuntamientos de la provincia asumirían un papel central en el proceso autonómico, ya que contaban con seis meses, según el artículo 143.3 de la CE, para adoptar sus respectivos acuerdos a favor o en contra⁴⁶⁶.

Pocos días después de esta trascendental sesión, el Presidente de la Diputación, Rafael de las Heras, informó a los medios de comunicación locales que había sido objeto de intensas presiones y amenazas desde Madrid con el objetivo de que suspendiera la convocatoria del Pleno en el que se decidiría el inicio del proceso autonómico de la provincia de Segovia⁴⁶⁷.

Es importante tener en cuenta que esta sesión coincidió con las negociaciones en curso entre las principales fuerzas políticas, que finalizaron el mismo día del Pleno de la Diputación con un acuerdo entre la UCD y el PSOE para el desarrollo del mapa autonómico. En dicho acuerdo, se comprometieron a utilizar la disposición del artículo 144.c) de la Constitución para incorporar a las provincias que no hubieran participado en los procesos autonómicos en curso, haciendo referencia a Segovia sin mencionarla explícitamente⁴⁶⁸.

Cuando se le cuestionó al Presidente de la Diputación de Segovia sobre este asunto, proporcionó la siguiente respuesta:

*"Si el Gobierno y el PSOE se han equivocado al incluir a Segovia en Castilla y León por la fuerza y utilizando un procedimiento extraordinario, lo han hecho para siempre en perjuicio para nosotros, para nuestros hijos y para la pervivencia de la identidad del pueblo de Segovia".-"Pero Segovia va a seguir resistiendo -añade- sin dejarse presionar por nadie, porque si se nos incluye en Castilla y León no habrá entonces ninguna posibilidad constitucional ni jurídica de que podamos salir de esa Comunidad Autónoma"*⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ . FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 220.

⁴⁶⁷ *Ibidem*.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, pp. 220-221.

⁴⁶⁹ "El Adelantado de Segovia", del día 4 de agosto, p. 3.

7.3. El Manifiesto a favor de la integración de la provincia de Segovia en Castilla y León.

Como ya hemos mencionado, un día antes del acuerdo por el que Diputación inició el proceso autonómico de Segovia, tuvo lugar el acuerdo en contra del Ayuntamiento de la capital. Esto actuó como un detonante, ya que aquellos que se oponían a la separación de Segovia de Castilla y León, no se conformaron con ese importante acuerdo. En su lugar, movilizaron a todos los segovianos que compartían su opinión para que expresaran claramente su oposición a la idea de la autonomía uniprovincial que se estaba planteando⁴⁷⁰.

Con el objetivo de lograr esto, se redactó un manifiesto cuyo autor no pudo ser identificado y del cual nadie se atribuyó la autoría. Este manifiesto se distribuyó principalmente en la capital, permitiendo a los ciudadanos de Segovia agregar sus firmas. Estas firmas luego se publicarían como remitidas en las páginas de "El Adelantado de Segovia", donde se presentaría el texto del manifiesto junto con la lista de personas y entidades que respaldaban la iniciativa. La intención detrás de esto parecía clara, ya que, además de expresar la oposición al proceso uniprovincial, se buscaba influir en la opinión de los concejales de los diversos Ayuntamientos de Segovia, quienes tendrían que pronunciarse en los días siguientes. El texto completo de dicho manifiesto y la primera recopilación de firmas se publicaron en el mencionado periódico el sábado 8 de agosto⁴⁷¹.

Cuando habían pasado siete días desde la primera publicación del manifiesto y la recopilación inicial de firmas en "El Adelantado de Segovia" (15 de agosto de 1981), se presentó un segundo listado en el mismo periódico, también etiquetado como REMITIDO. Este nuevo listado mostraba los nombres de las personas e instituciones que se habían sumado al manifiesto, bajo el título "SEGOVIANOS POR CASTILLA Y LEÓN". Además, el colectivo proporcionó información adicional, incluyendo una tabla con los Ayuntamientos⁴⁷² que hasta ese momento habían mostrado su apoyo a la inclusión de la provincia de Segovia en la comunidad autónoma de Castilla y León⁴⁷³.

⁴⁷⁰ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 225.

⁴⁷¹ *Ibidem*.

⁴⁷² Los Ayuntamientos que aparecieron en esta tabla fueron: Segovia, El Espinar, Santa María la Real de Nieva, Frumales, Grajera, Navas de Oro, Aldea Real, Coca, San Ildefonso, Cantimpalos, Santiuste de San Juan Bautista, Rapariegos y Arcones.

⁴⁷³ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 231.

En esa lista de Ayuntamientos apareció el de San Ildefonso, aunque “*si atendemos al estadillo que figura en el expediente que obra en los archivos de la Diputación Provincial, no había constancia documental que se hubieran pronunciado, ni a favor ni en contra de uno u otro proceso autonómico, puesto que ningún acuerdo de este Ayuntamiento fue remitido a la Corporación Provincial*”⁴⁷⁴. Si que es cierto, que en el proceso autonómico anterior⁴⁷⁵ hubo constancia de que el asunto fue dejado sobre la mesa, sin tratarlo. Esta inclusión probablemente se debió a que, en este momento crucial, este dato podría ser utilizado para influir en la opinión de otros Ayuntamientos segovianos, que estaban convocando reuniones extraordinarias para debatir el proceso autonómico de Segovia⁴⁷⁶.

7.4. Resultados del proceso autonómico uniprovincial en cada municipio de la provincia de Segovia.

Hemos observado cómo la resistencia a la autonomía uniprovincial logró un triunfo que sería crucial para frustrar ese propósito, al lograr que el Ayuntamiento de Segovia se pronunciara en contra de esta y a favor de la integración de la provincia en Castilla y León⁴⁷⁷.

Sin embargo, antes de que el Ayuntamiento de Cuéllar diera marcha atrás, el 3 de diciembre, “*el proceso autonómico de Segovia había conseguido sumar ya para su causa un total de 178 Ayuntamientos de los 203 que integran la provincia, totalizando la suma de 56.841 electores*”⁴⁷⁸. Estos resultados superaban con holgura las dos terceras partes de los ayuntamientos requeridos y estaban a tan solo 777 electores de rebasar el 50% del censo electoral, tal como exige el artículo 143.

“*Nueve Ayuntamientos se manifestaron en contra, dos dejaron el acuerdo sobre la mesa, seis volvieron a votar a favor de integrarse en Castilla y León y ocho no adoptaron ningún acuerdo o si le adoptaron no llegaron a comunicarle a la Diputación*”⁴⁷⁹.

⁴⁷⁴ *Ibidem*.

⁴⁷⁵ Este proceso era el Proceso Autonómico de Castilla y León.

⁴⁷⁶ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 231-232.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, p. 235.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

Es plausible considerar que estos resultados fueron influenciados por la Diputación, especialmente en los pequeños Ayuntamientos que se inclinaron hacia la opción uniprovincial. Puede ser que en algunos casos las decisiones hayan sido condicionadas para evitar desacuerdos con los líderes de la institución provincial. Sin embargo, también es posible interpretarlo de manera más positiva, viendo esta tendencia como resultado de la confianza que los alcaldes y concejales depositaban en la Diputación. Para los municipios más pequeños, la Diputación se convierte en su principal recurso cuando enfrentan problemas que superan su capacidad económica o de gestión local. “*Cuando más pequeña fuera la población más necesidad tendría de la Diputación y en justa correspondencia más se agradecerían las ayudas conseguidas*”⁴⁸⁰. Sin embargo, esto podría al establecer un cierto clientelismo entre la Corporación provincial y los municipios⁴⁸¹.

Los críticos de la autonomía provincial argumentaban que la opción uniprovincial carecía de un amplio respaldo entre la población, a pesar de las decisiones tomadas en los Ayuntamientos de Segovia. No obstante, existen datos que contradicen esta afirmación y plantean dudas sobre su validez. Estos hechos ponen en entredicho la veracidad de tales argumentos, ya que sugieren que podría haber más apoyo popular del que se insinúa⁴⁸².

Un ejemplo claro que respalda este punto fueron los resultados de las elecciones legislativas de octubre de 1982. Durante estas elecciones, el PSOE logró una mayoría abrumadora en todo el país debido en gran parte al colapso electoral de la UCD. Sin embargo, en Segovia, los dos defensores prominentes de la autonomía provincial, Modesto Fraile y Carlos Gila, quienes habían abandonado la UCD para unirse al PDP, lograron mantener sus escaños en el Congreso. A pesar de esto, ganaron por un margen estrecho sobre los candidatos socialistas, obteniendo 35,844 votos frente a 34,375⁴⁸³. Otro dato relevante son los resultados en las elecciones al Senado, donde de los tres candidatos presentados por la coalición AP-PDP-UL, solo José María Herrero González obtuvo un escaño en una disputa reñida con los candidatos del PSOE, quienes obtuvieron los otros tres senadores. Herrero

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² *Ibidem*, pp. 235-236.

⁴⁸³ Fuente: Pagina web Ministerio del Interior.

González, presidente de la Cámara Agraria Provincial y una figura destacada en el proceso de la autonomía uniprovincial, fue una de las personas más involucradas en esta iniciativa⁴⁸⁴.

Aunque es complicado generalizar a partir de los resultados electorales, está claro que los defensores de la autonomía uniprovincial en Segovia no sufrieron ningún revés en las elecciones por parte de los votantes segovianos. Esto también quedó patente en las elecciones municipales de 1983, donde los ex partidarios de la autonomía provincial, ahora en las filas del PDP, obtuvieron el mismo número de concejales en el Ayuntamiento de Segovia. Rafael de las Heras volvió a ser elegido Presidente de la Diputación, donde el partido demócrata cristiano tenía una mayoría absoluta. Además, más adelante en la legislatura, Emilio Zamarriego, antiguo senador de UCD y cabeza de lista del PDP en el Ayuntamiento de la capital, se convirtió en Alcalde al prosperar una moción de censura contra el alcalde socialista Miguel Ángel Trapero⁴⁸⁵.

Es innegable que los votantes brindaron cierto respaldo a la causa a favor de la autonomía uniprovincial, ya que el PDP, lejos de ser un partido marginal, tuvo un fuerte respaldo en la provincia de Segovia. En realidad, no solo no fue un partido marginal, sino que además fue el partido con mayor cantidad de votos. *“Parece claro que los segovianos confirmaron con su voto a quienes equivocados o no, supieron dar la cara por Segovia, por encima de los intereses de los partidos”*⁴⁸⁶. Sin embargo, esta conclusión ha sido en gran medida pasada por alto por aquellos que insistieron en decirle a los segovianos que estaban equivocados al buscar lo que nunca se les permitiría alcanzar⁴⁸⁷.

Centrándonos nuevamente en la variada respuesta de los municipios durante el proceso de autonomía de Segovia, es esencial analizar lo que ocurrió en los dos Ayuntamientos más poblados: el de la capital y el de Cuéllar, dos elementos clave en este proceso. Como se mencionó previamente, el Ayuntamiento de Segovia, cuando se discutió la adhesión de

⁴⁸⁴ FUENTAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 236.

⁴⁸⁵ *Ibidem*.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, pp. 236-237.

Segovia a Castilla y León, optó por no emitir ningún juicio un año antes, absteniéndose de tomar posición a favor o en contra de cualquier iniciativa autonómica⁴⁸⁸.

También observamos cómo un día antes de que la Diputación decidiera iniciar el proceso autonómico uniprovincial, el Ayuntamiento de Segovia se pronunció a favor de la unión de Segovia con Castilla y León. Esto fue resultado de una hábil maniobra política impulsada por la ruptura del grupo municipal de UCD y aprovechada por el PSOE para eliminar la opción uniprovincial antes de que pudiera tomar forma⁴⁸⁹.

Este giro inesperado, tuvo un impacto significativo en el curso posterior de los acontecimientos. Obligó a los defensores de la autonomía uniprovincial *“a ir contra corriente con el sueño de alcanzar la deseada playa de las dos palmeras constitucionales, antes de que trascurrieran los seis meses que tenían de plazo para completar la travesía: la de los dos tercios de los Ayuntamientos y la del cincuenta por ciento del censo electoral”*⁴⁹⁰. Estos requisitos incluían la aprobación por dos tercios de los Ayuntamientos y el respaldo de al menos el cincuenta por ciento del censo electoral. En un momento, parecía que estaban a punto de lograrlo y estaban a punto de obtener el fruto de sus esfuerzos. Sin embargo, justo cuando estaban a punto de alcanzar su objetivo, sufrieron un revés por el cambio de posición del Ayuntamiento de Cuéllar, que había decidido modificar su posición previa a favor de la autonomía uniprovincial, tomada dos meses atrás⁴⁹¹.

Es indiscutible que la ausencia del respaldo del Ayuntamiento de Segovia dejó a todos con los ojos puestos en el segundo municipio más poblado de la provincia. Este municipio, finalmente, tendría un papel crucial para superar el umbral del 50% del censo electoral necesario. *“Cuando el Ayuntamiento de Cuéllar convoca el pleno para debatir el tema de la uniprovincialidad, a primeros de octubre, ya se habían pronunciado la mayor parte de los municipios por lo que tuvo que asumir su responsabilidad, bien en el triunfo o bien en el fracaso del proceso”*⁴⁹².

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 237.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

⁴⁹² *Ibidem*.

Esta responsabilidad hubiera sido menor si el Ayuntamiento de Cuéllar hubiera tomado su decisión al principio del proceso, cuando la euforia inicial estaba presente. Sin embargo, al demorar su posición, el municipio se encontró en una situación delicada. Cuéllar era un bastión de Modesto Fraile y del presidente de la Diputación, Rafael de las Heras. A su vez, era un punto focal de la comarca cercana a Valladolid y tenía fuertes conexiones sociales y comerciales con esa ciudad. Esto dejó al Ayuntamiento de Cuéllar atrapado entre la necesidad de tomar una decisión y las presiones de los partidos de izquierda, que movilizaron a aquellos en contra de la autonomía uniprovincial para presionar a los concejales de UCD a través de manifestaciones, recolección de firmas y amenazas personales⁴⁹³.

Tras la primera sesión municipal en la que se aprobó la adhesión a la autonomía uniprovincial, se desencadenaron disturbios en las calles de Cuéllar que impidieron a los concejales abandonar el edificio consistorial hasta altas horas de la madrugada, con la intervención de la Guardia Civil para protegerlos. Estos incidentes tuvieron un fuerte impacto en la convivencia entre los vecinos del municipio. El alcalde, Luis Zarzuela, no pudo resistir las presiones y cediendo a ellas, convocó otro pleno dos meses después para revertir el primer acuerdo adoptado⁴⁹⁴.

La Diputación presentó un recurso legal contra este último acuerdo, lo que llevó a que el proceso quedara en suspenso mientras esperaba la decisión de los tribunales administrativos. Sin embargo, la resolución judicial no se produjo hasta casi tres años después. Con el proceso autonómico uniprovincial detenido por los procedimientos legales, la falta de apoyo del Ayuntamiento más influyente y la opinión pública segoviana dividida, la provincia se encontraba destinada a seguir el rumbo predeterminado de integrarse en la comunidad autónoma de Castilla y León. La iniciativa autonómica quedó en un punto muerto, para ser finalmente eliminada por el artículo 144, c) de la Constitución⁴⁹⁵.

A continuación vamos a presentar los resultados desglosados por municipios, los cuales fueron obtenidos del expediente administrativo de ese proceso y se encuentran archivados en la Diputación de Segovia.

⁴⁹³ *Ibidem*, pp. 237-238.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 238.

⁴⁹⁵ *Ibidem*.

1.- Acuerdos municipales a favor de la autonomía uniprovincial de Segovia:⁴⁹⁶

Número	Municipio	Población de derecho a 31-12-1979	Número de electores	Fecha del acuerdo
1	<i>Abades</i>	993	729	18/08/1981
2	<i>Adrada de Pirón</i>	58	48	14/08/1981
3	<i>Aguilafuente</i>	1.002	807	04/08/1981
5	<i>Aleonada de Maderuelo</i>	82	54	17/08/1981
6	<i>Aldealcorvo</i>	64	49	06/08/1981
7	<i>Aldealengua de Pedraza</i>	141	109	04/08/1981
8	<i>Aldealengua de Santa María</i>	167	120	18/08/1981
9	<i>Aldeanueva de la Serrezuela</i>	78	73	12/08/1981
10	<i>Aldeanueva del Codonal</i>	314	232	13/08/1981
11	<i>Aldeasoña</i>	211	162	06/08/1981
12	<i>Aldehorno</i>	140	122	19/08/1981
13	<i>Aldehuela del Codonal</i>	91	70	12/08/1981
14	<i>Aldeonte</i>	143	115	06/08/1981
15	<i>Anaya</i>	14	114	19/08/1981
16	<i>Añe⁴⁹⁷</i>			18/08/1981
17	<i>Arabuetes</i>	76	70	19/08/1981
18	<i>Arevalillo de Cega</i>	34	30	18/08/1981
19	<i>Armuña</i>	660	531	17/08/1981
20	<i>Ayllón</i>	1.569	1.155	04/08/1981
21	<i>Barbolla</i>	304	239	22/08/1981
22	<i>Basardilla</i>	102	86	11/08/1981
23	<i>Bercial</i>	220	168	07/08/1981
24	<i>Bercimuel</i>	124	102	19/08/1981
25	<i>Bernardos</i>	921	728	06/08/1981
26	<i>Bernuy de Poneros</i>	433	340	14/08/1981
27	<i>Boceguillas</i>	674	445	24/08/1981
28	<i>Brieva</i>	63	60	11/08/1981
29	<i>Caballar</i>	139	118	28/08/1981
30	<i>Cabanas de Polendos</i>	167	136	21/08/1981

⁴⁹⁶ Fuente: *Certificación de la Delegación Provincial de Estadística de Segovia, respecto de los Ayuntamientos adheridos al proceso uniprovincial, 11 de febrero de 1982. Elaborado por FUENTETAJA SANZ, J., op. cit., pp. 239-244.*

⁴⁹⁷ En la certificación emitida por la Delegación Provincial de Estadística, se omitió accidentalmente incluir el municipio de Añe en la lista de electores por municipio. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 238.

31	<i>Cabezuela</i>	877	642	05/08/1981
32	<i>Calabazas</i>	150	112	27/08/1981
33	<i>Campo de San Pedro</i>	566	412	27/08/1981
34	<i>Carbonero el Mayor</i>	2.627	1.899	19/08/1981
35	<i>Carrascal del Río</i>	304	246	19/08/1981
36	<i>Casla</i>	165	130	04/08/1981
37	<i>Castillejo de Mesleón</i>	166	133	04/08/1981
38	<i>Castro de Fuentidueña</i>	127	107	06/08/1981
39	<i>Castrojimeno</i>	84	76	25/08/1981
40	<i>Castroserna de Abajo</i>	129	95	16/08/1981
41	<i>Cerezo de Abajo</i>	162	123	07/08/1981
42	<i>Cerezo de Arriba</i>	227	182	14/08/1981
43	<i>Cilleruelo de San Mamés</i>	87	72	25/08/1981
44	<i>Codorniz</i>	609	477	06/08/1981
45	<i>Collado Hermoso</i>	122	102	12/08/1981
46	<i>Condado de Castilnovo</i>	235	186	07/08/1981
47	<i>Corral de Ayllón</i>	220	169	05/08/1981
48	<i>Cubillo</i>	76	60	10/08/1981
49	<i>Cuéllar</i> ⁴⁹⁸	9.189	6.556	05/10/1981
50	<i>Chañe</i>	807	610	06/10/1981
51	<i>Domingo García</i>	49	43	06/10/1981
52	<i>Donhierro</i>	179	127	17/08/1981
53	<i>Duruelo</i>	136	118	17/08/1981
54	<i>Encinas</i>	107	73	06/08/1981
55	<i>Encinillas</i>	79	72	12/08/1981
56	<i>Escalona del Prado</i>	716	571	12/08/1981
57	<i>Escarabajosa de Cabezas</i>	441	342	19/08/1981
58	<i>Escobar de Polendos</i>	337	275	20/08/1981
59	<i>Espirdo</i>	217	185	12/08/1981
60	<i>Fresneda de Cuéllar</i>	321	241	11/08/1981
61	<i>Fresno de Cantespino</i>	331	259	04/08/1981
62	<i>Fresno de la Fuente</i>	109	96	12/08/1981
63	<i>Fuente de Santa Cruz</i>	273	224	18/08/1981
64	<i>Fuente Olmo Fuentidueña</i>	292	241	27/08/1981
65	<i>Fuente el Olmo de Iscar</i>	164	127	26/08/1981
66	<i>Fuentepelayo</i>	1.179	878	06/08/1981
67	<i>Fuentepiñel</i>	242	188	08/08/1981

⁴⁹⁸ El Ayuntamiento de Cuéllar se menciona aquí porque el segundo acuerdo que tomaron, en el que se retractaron de su apoyo a la autonomía uniprovincial, fue finalmente anulado por la Audiencia Territorial de Madrid en una sentencia emitida el 15 de abril de 1985. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 240.

68	<i>Fuenterrebollo</i>	609	469	10/08/1981
69	<i>Fuentesañico de Fuentidueña</i>	817	628	12/08/1981
70	<i>Fuentesoto</i>	277	223	07/08/1981
71	<i>Fuentidueña</i>	287	208	13/08/1981
72	<i>Gallegos</i>	158	119	13/08/1981
73	<i>Garcillán</i>	452	351	18/08/1981
74	<i>Gomezerracín</i>	679	508	07/08/1981
75	<i>Honrubia de la Cuesta</i>	129	105	18/08/1981
76	<i>Hontalbilla</i>	129	105	18/08/1981
77	<i>Huertos (Los)</i>	176	148	12/08/1981
78	<i>Ituro y Lama</i>	57	41	13/08/1981
79	<i>Juarros de Rómoros</i>	132	96	10/08/1981
80	<i>Juarros de Voltoya</i>	335	274	14/08/1981
81	<i>Labajos</i>	236	191	06/08/1981
82	<i>Laguna de Contreras</i>	308	236	18/08/1981
83	<i>Languilla</i>	242	202	12/08/1981
84	<i>Lastras del Pozo</i>	174	131	06/08/1981
85	<i>La Lastrilla</i>	222	168	10/08/1981
86	<i>La Losa</i>	416	295	22/08/1981
87	<i>Maderuelo</i>	233	174	14/08/1981
88	<i>Marazuela</i>	138	126	19/08/1981
89	<i>Martín Miguel</i>	267	180	12/08/1981
90	<i>Martín Muñoz de las Posadas</i>	804	594	22/08/1981
91	<i>Martín Muñoz de la Debesa</i>	202	144	10/08/1981
92	<i>Marugán</i>	260	187	04/08/1981
93	<i>Matabuena</i>	282	229	06/08/1981
94	<i>Mata de Cuéllar</i>	400	299	09/08/1981
95	<i>La Maulla</i>	166	126	10/08/1981
96	<i>Melque de Cercos</i>	233	189	14/08/1981
97	<i>Migueláñez</i>	218	164	05/08/1981
98	<i>Montejo de Arévalo</i>	394	303	11/08/1981
99	<i>Montejo de la Vega</i>	276	216	09/08/1981
100	<i>Monterrubio</i>	113	79	11/08/1981
101	<i>Moral de Hornuez</i>	216	175	07/08/1981
102	<i>Muñopedro</i>	569	368	11/08/1981
103	<i>Muñoveros</i>	299	235	10/08/1981
104	<i>Nava de la Asunción</i>	2.748	1.997	06/08/1981
105	<i>Navalilla</i>	284	214	28/08/1981
106	<i>Navares de Ayuso</i>	105	76	13/08/1981
107	<i>Navares de En medio</i>	220	167	13/08/1981

108	<i>Navares de las Cuevas</i>	34	32	19/08/1981
109	<i>Nieva</i>	402	294	07/08/1981
110	<i>Olombrada</i>	1.163	918	07/08/1981
111	<i>Orejana</i>	159	130	11/08/1981
112	<i>Ortigosa de Pestaño</i>	147	111	31/08/1981
113	<i>Otero de Herreros</i>	1.054	769	14/09/1981
114	<i>Pajarejos</i>	70	55	18/08/1981
115	<i>Palazuelos de Eresma</i>	930	638	22/08/1981
116	<i>Pedraza</i>	501	377	13/08/1981
117	<i>Pelayos del Arroyo</i>	74	67	14/08/1981
118	<i>Perosillo</i>	56	32	06/08/1981
119	<i>Pinarejos</i>	319	253	08/08/1981
120	<i>Pinarnegrillo</i>	202	214	13/08/1981
121	<i>Pradales</i>	84	71	22/08/1981
122	<i>Pradeña</i>	605	460	05/08/1981
123	<i>Puebla de Pedraza</i>	146	118	06/08/1981
124	<i>Rebollo</i>	188	153	20/08/1981
125	<i>Remondo</i>	409	317	14/08/1981
126	<i>Riañas de San Bartolomé</i>	124	100	12/08/1981
127	<i>Riaza</i>	1.544	1.122	05/08/1981
128	<i>Ribota</i>	84	66	08/08/1981
129	<i>Riofrío de Riaza</i>	70	65	20/08/1981
130	<i>Roda de Eresma</i>	105	86	20/08/1981
131	<i>Sacramenia</i>	1.051	756	14/08/1981
132	<i>Samboal</i>	840	615	31/08/1981
133	<i>San Cristóbal de la Vega</i>	285	216	20/08/1981
134	<i>Sanchonuño</i>	802	586	12/08/1981
135	<i>Sangarcía</i>	805	632	18/08/1981
136	<i>San Martín y Mudrián</i>	469	337	10/09/1981
137	<i>San Miguel de Bernuy</i>	269	191	07/08/1981
138	<i>San Pedro de Gaillos</i>	413	349	07/08/1981
139	<i>Santa Marta del Cerro</i>	92	76	10/08/1981
140	<i>Santiuste de Pedraza</i>	201	162	18/08/1981
141	<i>Santo Domingo de Pirón</i>	72	66	11/08/1981
142	<i>Santo Tomé del Puerto</i>	437	353	18/08/1981
143	<i>Sauquillo de Cabezas</i>	329	270	26/08/1981
144	<i>Sebúlcor</i>	308	224	08/08/1981
145	<i>Sepúlveda</i>	1.701	1.280	12/08/1981
146	<i>Sequera de Fresno</i>	99	72	06/08/1981
147	<i>Sotillo</i>	102	81	11/09/1981

148	<i>Sotosalbos</i>	129	96	06/08/1981
149	<i>Tabanera la Luenga</i>	126	98	06/08/1981
150	<i>Tolocirio</i>	93	70	12/08/1981
151	<i>Torreadrada</i>	238	196	17/08/1981
152	<i>Torrecaballeros</i>	230	172	10/08/1981
153	<i>Torrecilla del Pinar</i>	508	388	14/08/1981
154	<i>Torreiglesias</i>	528	444	12/08/1981
155	<i>Torre Val de San Pedro</i>	230	201	03/09/1981
156	<i>Trescasas</i>	175	141	10/08/1981
157	<i>Turégano</i>	1.226	962	12/08/1981
158	<i>Urueñas</i>	180	144	18/08/1981
159	<i>Valdeprados</i>	69	59	09/08/1981
160	<i>Valdevacas de Montejo</i>	69	66	06/08/1981
161	<i>Valdevacas y Guijar</i>	198	159	14/08/1981
162	<i>Valseca</i>	417	310	05/08/1981
163	<i>Valtiendas</i>	344	253	06/08/1981
164	<i>Valverde del Majano</i>	545	421	12/08/1981
165	<i>Valle de Tabladillo</i>	302	238	19/08/1981
166	<i>Vallelado</i>	987	721	08/08/1981
167	<i>Vállemela de Pedraza</i>	96	78	12/08/1981
168	<i>Vállemela de Sepúlveda</i>	134	98	22/08/1981
169	<i>Veganzones</i>	427	322	11/08/1981
170	<i>Vegas de Matute</i>	391	321	21/08/1981
171	<i>Ventosilla y Tejadilla</i>	53	30	06/08/1981
172	<i>Villacastín</i>	1.646	1.190	06/08/1981
173	<i>Villaverde de Iscar</i>	794	550	21/08/1981
174	<i>Villaverde de Montejo</i>	131	108	10/08/1981
175	<i>Villeguillo</i>	172	145	25/08/1981
176	<i>Yanguas de Eresma</i>	298	250	11/08/1981
177	<i>Zarzuela del Monte</i>	575	428	07/08/1981
178	<i>Zarzuela del Pinar</i>	788	540	13/08/1981
	TOTAL	75.126	56.841	

b) Acuerdos municipales en contra de la autonomía uniprovincial:⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ Fuente: Expediente abierto por la Diputación de Segovia al proceso de la Autonomía de Segovia, febrero de 1982. Elaborado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 244.

Número	Municipio	Fecha del acuerdo
1	Arcones	13/08/1981
2	Castroserracín	12/08/1981
3	Cedillo de la Torre	24/08/1981
4	Cuéllar (Recurrido por Diputación)	03/12/1981
5	Mozoncillo	24/08/1981
6	Navafria	02/09/1981
8	San Cristóbal de Cuéllar	02/10/1981
9	Segovia	28/01/1982

c) Municipios con acuerdos municipales dejados sobre la mesa:⁵⁰⁰

Número	Municipio
1	Cantalejo
2	Lastras de Cuéllar

d) Municipios que no comunicaron ningún acuerdo:⁵⁰¹

Número	Municipio
1	Coca
2	El Espinar
3	Frumales
4	Granjera
5	Membibre de la Hoz
6	Navas San Atonio
8	Ortigosa del Monte
9	San Idefonso

e) Municipios que continuaron respaldando la integración en Castilla y León:⁵⁰²

⁵⁰⁰ Fuente: Expediente abierto por la Diputación de Segovia al proceso de la Autonomía de Segovia, febrero de 1982. Elaboración propia.

⁵⁰¹ Fuente: Expediente abierto por la Diputación de Segovia al proceso de la Autonomía de Segovia, febrero de 1982. Elaboración propia.

⁵⁰² Fuente: Expediente abierto por la Diputación de Segovia al proceso de la Autonomía de Segovia, febrero de 1982. Elaboración propia.

Número	Municipio
1	<i>Aldea Real</i>
2	<i>Cantimpalos</i>
3	<i>Cobos de Fuentidueña</i>
4	<i>Hontanares de Eresma</i>
5	<i>Santa María la Real de Nieva</i>
6	<i>Santiuste de San Juan Bautista</i>

d) Resumen de los resultados:⁵⁰³

SENTIDO DEL ACUERDO	NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS	ELECTORES
<i>Acuerdos a favor de la autonomía de Segovia</i>	178	56.841
<i>Censo electoral de la provincia</i>		112.127
<i>50% del censo electoral de la provincia</i>		56.064
OTROS ACUERDOS		
<i>Acuerdos en contra</i>	9	
<i>Acuerdos sobre la mesa</i>	2	
<i>Sin comunicación de acuerdo</i>	8	
<i>Acuerdos de integración en Castilla y León</i>	6	
TOTAL	203	

7.5. El Cambio de postura del Ayuntamiento de Cuellar y la confirmación de la oposición del Ayuntamiento de Segovia.

7.5.1. *El proceso uniprovincial de Segovia alcanza los requisitos del art. 143 de la CE.*

Tras el inicial contratiempo que experimentaron los defensores de la autonomía de Segovia⁵⁰⁴, comenzaron a elevarse gradualmente los ánimos a medida que los acuerdos municipales

⁵⁰³ Fuente: FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 246.

⁵⁰⁴ Este contratiempo fue el Acuerdo del Ayuntamiento de Segovia en contra de la autonomía uniprovincial.

llegaban a la Diputación y la suma de electores de cada municipio se iba acumulando, acercándose al umbral constitucional del 50% del censo electoral de la provincia. *“Con cada nuevo acuerdo municipal, la moral se fortalecía al mismo ritmo que las sumas realizadas en las calculadoras”*⁵⁰⁵. El 7 de octubre, cuando se logró el primer acuerdo favorable a la autonomía uniprovincial en el Ayuntamiento de Cuéllar, se difundió un cierto optimismo entre aquellos que habían respaldado la uniprovincialidad⁵⁰⁶.

Después de verificar que se habían cumplido los dos requisitos del artículo 143 de la Constitución: *“que el proceso fuera secundado por las dos terceras partes de los municipios (178) y que la suma del censo electoral de los mismos superara el 50% (50,70) del de la provincia”*⁵⁰⁷, el Presidente de la Diputación, Rafael de las Heras, convocó a los medios locales para informar sobre este logro. En ese momento, se proporcionó la lista completa de los Ayuntamientos que habían respaldado el proceso⁵⁰⁸.

Con el propósito de reforzar la moral de los potenciales triunfadores aún en una etapa temprana⁵⁰⁹ y proporcionarles un respaldo ideológico sólido, el Consejo de Comunidad Castellana, la organización cultural designada para este propósito, publicó en octubre de 1981 un material que contenía varios artículos previamente publicados en medios de comunicación nacionales y locales sobre el tema de la autonomía provincial. Estos artículos estaban escritos por *“Pedro Altares (“Segovia: sin sonrisas, por favor”. “El País”, 10 de julio de 1981), Manuel González Herrero (“Epístola moral a Don Pedro Altares”. “El Adelantado de Segovia”, 23 de julio de 1981) y Anselmo Carretero (tres artículos publicados en “El País”, los días 16, 17 y 18 de septiembre de 1981, con el título genérico de “La cuestión de las autonomías”: “Razón de los Estatutos”; “Embrillos en torno a Castilla” y “Los casos de Cantabria, la Rioja y Segovia”, respectivamente)”*⁵¹⁰.

⁵⁰⁵ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 267.

⁵⁰⁶ *Ibidem.*

⁵⁰⁷ *Ibidem.*

⁵⁰⁸ *Ibidem.*

⁵⁰⁹ A pesar de los avances logrados hasta el momento, no se podía afirmar con certeza absoluta el resultado, ya que la victoria definitiva estaba sujeta a la decisión final de las Cortes Generales.

⁵¹⁰ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 268.

Además, el grupo de segovianos que estaba formado por miembros de varias instituciones y organizaciones, impulsando la iniciativa ciudadana "SEGOVIA UNIDA, SEGOVIA AUTÓNOMA", emitió un comunicado el 16 de octubre de 1981 *"en el que, justificando las razones que habían llevado a poner en práctica aquel proceso, se congratulaba del resultado favorable del mismo, felicitando a cuantos cargos públicos lo habían hecho posible, abriendo un futuro de esperanza para Segovia y para la reconstrucción de Castilla"*⁵¹¹.

Sin embargo, esta euforia inicial comenzó a desvanecerse gradualmente a medida que llegaban noticias de los círculos cercanos a las principales fuerzas políticas a nivel nacional. Estas noticias transmitían el mensaje de que no habría cambios y que, a pesar del pequeño éxito obtenido en el proceso, no se permitiría que Segovia se convirtiera en una Comunidad Autónoma independiente. La amenaza del artículo 144.c) volvía a estar en el ambiente, pendiente de caer en cualquier momento⁵¹².

7.5.2. *El Ayuntamiento de Cuellar cambia su postura.*

Los partidarios de la autonomía uniprovincial se llevaron una desagradable sorpresa cuando otro Ayuntamiento, en este caso el segundo más grande después del de la capital, decidió cambiar de opinión y retractarse de su apoyo inicial al proceso autonómico de Segovia. Esto los sacó de su breve período de optimismo y los hizo despertar de su ilusión⁵¹³.

Luis Zarzuela (alcalde de Cuellar), convocó una sesión extraordinaria para el 3 de diciembre de 1981, con el propósito de discutir la posibilidad de revisar el acuerdo adoptado el 7 de octubre de 1981, mediante el cual se había solicitado a la Diputación Provincial que iniciara el proceso de autonomía uniprovincial para Segovia. Esta convocatoria se realizó a petición del Grupo de Concejales Socialistas, quienes presentaron una Moción en el Ayuntamiento el 30 de octubre de 1981 con dicha propuesta. Esta Moción estaba respaldada, a su vez, por un escrito firmado por el "Colectivo Cuellarano", que recogía 1.725 firmas⁵¹⁴ y también pedía la

⁵¹¹ *Ibidem.*

⁵¹² *Ibidem*, pp. 268-269.

⁵¹³ *Ibidem*, p. 269.

⁵¹⁴ Según datos de la Delegación Provincial de Estadística, al 31 de diciembre de 1979, la población registrada oficialmente en el municipio de Cuéllar era de 9.189 habitantes, mientras que el número de electores era de 6.556. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 269.

revocación del acuerdo del 5 de octubre. El "Colectivo Cuellarano" había organizado un evento en apoyo de la causa de Castilla y León unos días antes, al que asistieron alrededor de 1.200 personas según la organización. En dicho evento, participaron el miembro del Instituto Regionalista de Castilla y León, José Luis Martín, y el catedrático de Estructura Económica, Juan Muñoz García, quien un año después se presentaría como candidato del PSOE al Congreso por Segovia. El acto finalizó con la actuación del grupo musical "Nuevo Mester de Juglaría", cuyos miembros se habían manifestado a favor de la integración de la provincia de Segovia en Castilla y León⁵¹⁵.

Después de una discusión tensa entre el representante del Grupo Socialista, Sr. Romea Albendea, y el concejal de UCD, quien también era el Presidente de la Diputación Provincial, Sr. De las Heras Mateo, el Ayuntamiento de Cuéllar tomó la decisión de revertir el primer acuerdo. Esta decisión fue tomada con 6 votos a favor, cuatro votos en blanco y tres en contra⁵¹⁶.

La Diputación Provincial reaccionó rápidamente y anunció su intención de impugnar este segundo acuerdo. Alegaron que este acuerdo tenía un defecto fundamental de nulidad, ya que se había tomado sin seguir el procedimiento legalmente establecido para la revisión de actos administrativos. De acuerdo con la Ley procedimental, este tipo de revisión "*exigía la declaración previa de lesividad del acto y después proceder a la impugnación del mismo ante la Jurisdicción Contenciosa*"⁵¹⁷. Dado que este proceso no se había seguido, los Servicios Jurídicos de la Diputación consideraron que existía un vicio en el acuerdo que podría invalidarlo. En consecuencia, la Diputación presentó una impugnación, primero en forma de recurso administrativo y luego a través de la vía judicial⁵¹⁸.

Después de cuatro años, los tribunales de lo Contencioso respaldaron la posición de la Diputación. Sin embargo, para ese momento, la cuestión ya estaba decidida, ya que la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid se hizo pública en abril de 1985, cuando la

⁵¹⁵ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 269-270.

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 270.

⁵¹⁷ *Ibidem*.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

Ley Orgánica de marzo de 1983 que estableció la integración de la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya había sido ratificada constitucionalmente⁵¹⁹.

7.5.3. *Manifestación a favor de la autonomía uniprovincial en la ciudad de Segovia.*

Aunque las circunstancias se tornaban adversas para los defensores de la autonomía uniprovincial, estos no se rindieron y convocaron a la población de Segovia para expresar su apoyo a esta causa. Siguiendo el ejemplo de León, donde los partidarios de la autonomía leonesa habían organizado una gran manifestación en contra de la integración en Castilla y León, los uniprovincialistas segovianos se planearon hacer lo mismo. Sin embargo, debido a la proximidad de las festividades navideñas y al segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, que cambió la euforia por la indignación, se decidió postergar la manifestación hasta después de las festividades. Esta manifestación se programó para el primer domingo después del Día de Reyes, es decir, el 10 de enero de 1982, a partir de las 12:30 horas en la Plaza Mayor de Segovia. El colectivo "Segovia Unida, Segovia Autónoma" fue el encargado de solicitar el permiso correspondiente al Gobierno Civil⁵²⁰.

“Los convocantes albergaban una última esperanza y es que la participación masiva en la misma sirviera de presión para que el Ayuntamiento de Segovia pudiera replantearse su postura respecto de la autonomía provincial”⁵²¹. Aunque un día antes del Pleno de la Diputación de Segovia, el Ayuntamiento había respaldado una Moción del Grupo de Concejales Socialistas que abogaba por integrar Segovia en Castilla y León a través del artículo 144.c) de la Constitución, los defensores de la autonomía uniprovincial creían que este acuerdo inicial podría coexistir con otro posterior que apoyara el proceso autonómico de Segovia. Argumentaban que cuando se tomó el primer acuerdo, el proceso autonómico aún no se había iniciado y que, aunque podría haber contradicciones entre ambos acuerdos, no debería haber obstáculos legales para pronunciarse sobre un asunto que aún no había ocurrido cuando se adoptó el acuerdo del 30 de julio de 1981⁵²².

⁵¹⁹ *Ibidem*.

⁵²⁰ *Ibidem*, pp. 270-271.

⁵²¹ *Ibidem*, p. 271.

⁵²² *Ibidem*.

«Esta pequeña esperanza constituye uno de los lemas principales de la manifestación convocada, cuál era la de reclamar del Ayuntamiento una actitud "responsable y leal al pueblo segoviano"»⁵²³. Era claro que la única acción que estaría en línea con esta solicitud sería que el Ayuntamiento se uniera a la causa uniprovincial. Para ello se contaba hasta el día 31 de enero de 1982, cuando se cumplirían seis meses desde el inicio del proceso⁵²⁴.

Esta conclusión se puede inferir de la entrevista con Manuel González Herrero, quien era el portavoz del grupo que convocó la manifestación. Esta entrevista fue publicada en "El Adelantado de Segovia" el jueves 7 de enero de 1982. A continuación, presentamos una parte de dicha entrevista:

"...En relación con las alusiones que se van a hacer en el transcurso de la concentración ha manifestado que se difundirán algunos lemas relativos al contenido de la reunión: "por la autonomía de Segovia y por un Ayuntamiento responsable y leal al pueblo segoviano, " "que es el lema -ha dicho- oficial de la reunión solicitado y autorizado en la petición al Gobierno Civil"⁵²⁵.

"- Creemos que hay un sentimiento generalizado en los segovianos que piensan de esta manera y quizá no están de acuerdo con el comportamiento del Ayuntamiento y del Sr. Alcalde en particular "⁵²⁶.

Además, en la entrevista se indicó que no se contaba con un plan para proporcionar autobuses que trasladaran a los residentes de la provincia. Quienes desearan asistir debían hacerlo por sus propios medios y a expensas de sus recursos personales, ya que esta iniciativa no contaba con financiamiento de ninguna entidad, "ni siquiera por el Consejo General de Castilla y León"⁵²⁷, según se señaló de manera irónica.

En relación con la aún pendiente decisión del Ayuntamiento de Segovia, el presidente de la Diputación, Rafael de las Heras, se expresó de manera similar al día siguiente de la

⁵²³ *Ibidem*.

⁵²⁴ *Ibidem*.

⁵²⁵ "El Adelantado de Segovia" del jueves día 7 de enero de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 271-272.

⁵²⁶ "El Adelantado de Segovia" del jueves día 7 de enero de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 272.

⁵²⁷ *Ibidem*.

manifestación, indicando: *"Tengo que advertir, porque ha habido mucho confusionismo en este aspecto, que el Ayuntamiento de Segovia no se ha pronunciado en el proceso de la autonomía uniprovincial, porque el Ayuntamiento de Segovia tomó acuerdo el día 30 de julio, es decir, antes de abrirse el proceso de la autonomía uniprovincial, y por lo tanto el Ayuntamiento no se ha pronunciado"*⁵²⁸.

El domingo 10 de enero, a pesar del clima invernal con lluvia y bajas temperaturas en Segovia, alrededor de mil personas se congregaron en la Plaza Mayor. Según "El Adelantado de Segovia", alrededor de 1.200 personas estuvieron presentes en la plaza, con entre 700 y 800 de ellas reunidas en el lugar específico de la concentración. Los organizadores, sin embargo, afirmaron que la asistencia superó las 2.000 personas⁵²⁹.

Miembros de Comunidad Castellana de otras provincias y representantes del grupo autonómico leonés se unieron en apoyo de la concentración. Aproximadamente el 60% de los participantes eran segovianos de pueblos cercanos que se desplazaron a la capital para el evento. La concentración, que duró alrededor de dos horas, contó con discursos y la actuación de dulzaineros que interpretaron música folclórica castellana. Los participantes se subieron a un remolque de tractor adornado con una gran bandera española, sobre la cual se colocaron pendones con los escudos de Segovia y Castilla en un fondo carmesí. El evento fue presentado por Augusto Gálvez Cañero y contó con discursos de José Luis Salcedo Luengo y José María Herrero. Las intervenciones fueron reflejadas en la crónica de la concentración publicada en "El Adelantado de Segovia" el día siguiente, el 11 de enero⁵³⁰.

El evento transcurrió sin incidentes destacables. Sin embargo, al finalizar, algunos miembros del Movimiento Comunista de Castilla y León subieron a dos farolas cerca de la catedral para colgar una pancarta que apoyaba la inclusión de Segovia en Castilla y León. Miembros del servicio de seguridad de la concentración intervinieron para retirar la pancarta y hubo un breve enfrentamiento verbal y físico con los miembros del Movimiento Comunista. Sin embargo, la intervención de la policía no fue necesaria, *"porque el caso no paso de ahí"*⁵³¹.

⁵²⁸ "El Adelantado de Segovia" del día 11 de enero de 1982, p. 5. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 272.

⁵²⁹ "El Adelantado de Segovia" del día 11 de enero de 1982, p. 3. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*

⁵³⁰ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 272-273.

⁵³¹ "El Adelantado de Segovia" del 11 de enero de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 276.

El Presidente de la Diputación reiteró en declaraciones posteriores al evento que el Ayuntamiento de Segovia aún no se había pronunciado acerca del proceso autonómico de la provincia y que mantenía la esperanza de que eventualmente se mostrara a favor. En sus palabras, según se refleja en la página 5 de "El Adelantado de Segovia" del 11 de enero de 1982, expresó lo siguiente:

"Habiendo fracasado el proceso de autonomía de Castilla y León y no viéndose otras perspectivas para la provincia de Segovia, la decisión del Ayuntamiento de Segovia podía ser hasta justificable. Abierto el proceso de autonomía uniprovincial por la Diputación, para el Señor De las Heras el Ayuntamiento de Segovia debe volver a analizar el tema de la autonomía uniprovincial para pronunciarse en este proceso que es el constitucionalmente válido"⁵³².

7.5.4. El Ayuntamiento de Segovia se vuelve a pronunciar en contra de la autonomía uniprovincial.

Solo en cierta medida se tomaron en cuenta las palabras del Presidente de la Diputación, ya que efectivamente el Ayuntamiento de Segovia, cuando faltaban apenas tres días para que venciera el plazo de seis meses desde el inicio del proceso autonómico de la provincia, volvió a abordar el tema el 28 de enero de 1982. Sin embargo, una vez más, el Ayuntamiento se mostró en contra de la iniciativa autonómica, y la propuesta fue rechazada por una mayoría absoluta de los miembros de la reducida Corporación⁵³³.

En ese momento, el Ayuntamiento se hallaba debilitado por la ruptura definitiva del Grupo Municipal de UCD, "en donde ya había causado baja los concejales Ramón Escobar de Santiago, José Luis Borricón Gómez y Javier Gómez Darmendrail, los dos primeros al haber sido expulsados del partido, en una más que discutida decisión y el tercero por voluntad propia; además, otros cinco: Emilio Fuentetaja Sanz, Primitivo Martín Rueda, Ramón Fernández-Vega Antequera, Manuel Luana Martín y Emilio Monedero Sastre, declinarían asistir a las sesiones municipales por solidaridad con sus compañeros. Los cinco concejales citados acabarían dimitiendo también unos meses después. De la lista de UCD que concurriera a las elecciones de 1979, únicamente se logró la incorporación al Ayuntamiento de Félix Sandoval"⁵³⁴. En este contexto, el alcalde (José Antonio López Arranz) se encontró en una clara desventaja,

⁵³² "El Adelantado de Segovia" del día 11 de enero de 1982, p. 5.

⁵³³ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 277.

⁵³⁴ *Ibidem*.

ya que solo disponía del apoyo de otros cuatro concejales de su mismo grupo. Esta situación lo obligó a establecer una coalición de gobierno con los miembros de la oposición, una colaboración que se mantuvo hasta el término de la legislatura.

A continuación, presentamos textualmente el contenido del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Segovia el 28 de enero de 1982, tal como está registrado en el libro de actas que se encuentra en los archivos municipales.

"Don Miguel Ángel Trapero García anuncia la presentación en urgencia de una Moción relativa al proceso autonómico uniprovincial iniciado por acuerdo de la Excm. Diputación Provincial de Segovia el 31 de julio de 1981, solicitando la aprobación del texto de la misma. De orden de la Presidencia se dio lectura al texto de la citada Moción, que dice así:

El Ayuntamiento de Segovia en Pleno, ante el proceso Autonómico Provincial, iniciado por el acuerdo de la Excm. Diputación Provincial de Segovia el día 31 de julio de 1.981, acuerda lo siguiente:

1º.- Manifestar expresamente su postura afirmando su voluntad en contra de dicho proceso autonómico uniprovincial que considera además se está llevando a cabo en contra de los orígenes históricos y de la situación económica y política de la provincia de Segovia.

2º.- Reafirmarse en el acuerdo que esta Corporación adoptó por mayoría el día 30 de julio de 1981, por el que manifestaba su deseo de integración en la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa, a la que histórica, económica y políticamente pertenece la provincia de Segovia.

3º.- Hacer llegar a las Cortes Españolas este acuerdo en solicitud de que por las mismas se promulgue una Ley Orgánica que integre a Segovia en la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa.

4º.- Dar traslado de este acuerdo, en el que se recoge de manera expresa la postura contraria de este Ayuntamiento al Proceso Autonómico Uniprovincial, a la Excm. Diputación Provincial de Segovia para que surta los efectos que proceda.

5º.- Expresar una vez más el deseo de que España quede definitivamente configurada respetando el sentir autonómico de todos los pueblos y regiones, presidiendo por encima de todos estos sentimientos el de la unidad de todos los países y regiones ".

Deliberación: Intervino en su defensa Don Miguel Ángel Trapero García, recordando que, cuando esta Corporación tomo la decisión de pronunciarse por la integración en Castilla y León, lo hizo por el bien económico, político y cultural de Segovia y de la provincia, y en su virtud solicita la ratificación del criterio adoptado. En segundo lugar intervino Don Isaac Sastre Rivera para justificar la urgencia de la Moción, utilizando argumentos constitucionales, históricos, económicos y de manifestación pública. Entre los primeros se refiere a los principios fundamentales de la Constitución, que estructura la Nación como un auténtico estado de las autonomías y la descentralización administrativa, y con arreglo a estos principios se decidió por este Ayuntamiento la integración en Castilla y León. En relación con los llamados argumentos históricos y económicos denuncian la falta de rigor y seriedad de los utilizados por la Diputación de Segovia a favor de la autonomía uniprovincial. Y en cuanto a la manifestación pública subraya que las ha habido grandiosas en favor de Castilla y León y raquíticas a favor de la uniprovincialidad, y termina la intervención pidiendo la aprobación, por mayoría o por unanimidad, si es posible, de la Moción, con las siguientes enmiendas adicionales: Al apartado 3o , se añadiría la frase "según el apartado c), del art". 144 de la Constitución; y al apartado 5, donde dice "estos sentimientos, el de la unidad de todos los países y regiones ", debe decir "Estos sentimientos, el de la unidad y solidaridad de todos los países y regiones de nuestra Nación "

A continuación intervino D. Luis Peñalosa expresando que al no ser miembro de la Comisión Municipal Permanente, aprovecha la ocasión de este Pleno para denunciar públicamente la campaña que se ha montado sin razón contra la actuación de este Ayuntamiento, por aquellos sectores que defienden la uniprovincialidad, y particularmente la dedicada por "Radio Segovia" en relación con el mismo asunto. En cuanto a los argumentos históricos y económicos utilizados para la defensa de la uniprovincialidad, ponen de relieve la inexactitud y el sofismo utilizado en las declaraciones del parlamentario Sr. Gila, cuando decía que "a costa de Segovia se iban a aprobar las carreteras de Zamora", y no se decía nada de lo que le ocurre a Segovia con la Seguridad Social, por ejemplo, así como otras manifestaciones en contra del compañero de partido Sr. Nieves, del que dijo, no tener intereses en Segovia, y que para defender el interés de Segovia había que tener intereses en la misma. Refutando los argumentos históricos dijo que está demostrada por los artículos publicados en el Adelantado de Segovia, por el profesor Ángel García Sanz, con el título: "Falseamiento y Manipulación de la Historia de Segovia ", la falta de seriedad y de rigor en las precisiones de la Diputación Provincial al comienzo de este proceso autonómico. Se refirió finalmente a la campaña que se había hecho contra el Ayuntamiento a partir del mes de julio pasado, en que se decidió por la integración en Castilla y León, y en concreto refiriéndose a la Alcaldía, es de apreciar que antes de dicha fecha los hacia muy bien, y a partir de la misma se la critica duramente en campaña de la Radio, y termina solicitando la aprobación de la Moción.

Estando suficientemente debatido el asunto, la Presidencia declara de urgencia la Moción, y se procede a la votación por el procedimiento de mano alzada, resultando a favor de la misma trece votos, los de los señores concejales D^{na} Rosa María de Castro, D. Carlos Postigo, D^{na} María José Reguera, D. Félix Sandoval, D. Miguel Ángel Trapero, D. Juan Evaristo González, D. Ricardo de Cáceres, D. Isaac Sastre, D. Ángel García, D^{na} María Fuencisla Y agüe, D. Antonio Caminero y D. Luis Peñalosa, y el de la Alcaldía-Presidencia, y un voto de abstención de D. Luis Sancho Cantalejo, sin ningún voto en contra. Con lo cual queda aprobada la Moción por mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación"⁵³⁵.

También se registró en el acta de esa sesión que los concejales Emilio Fuentetaja Sanz, Primitivo Martín Rueda, Ramón Fernández-Vega Antequera, Manuel Illana Martín y Emilio Monedero Sastre no estuvieron presentes en la sesión.

La situación ya estaba resuelta. Con el segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar impugnado, no estaba claro si se alcanzaría el requisito del 50% del censo electoral de la provincia, tal y como exigía la Constitución. En este contexto, el Ayuntamiento de Segovia desempeñó la función asignada estratégicamente por aquellos que se oponían a la autonomía uniprovincial, allanando el camino para la entrada de la provincia en Castilla y León. Esto ocurriría un año después, utilizando el artículo 144.c) como su arma definitiva, que finalmente prevalecería en la última confrontación de la "Guerra de Segovia"⁵³⁶.

7.6. La impugnación del Segundo Acuerdo del Ayuntamiento de Cuellar.

7.6.1. Actos preparatorios.

Con la negativa del Ayuntamiento de Segovia a unirse al proceso autonómico uniprovincial, que había sido iniciado por la Diputación seis meses antes, y con el segundo acuerdo de Cuéllar revocando el apoyo inicial del Municipio a la uniprovincialidad, las esperanzas de los partidarios de este proceso estaban desapareciendo. La situación parecía irremediable, y la única posibilidad de solucionarlo era obtener una anulación judicial del último acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar⁵³⁷.

⁵³⁵ Acuerdo del Ayuntamiento de Segovia de 28 de enero de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 277-280.

⁵³⁶ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 280.

⁵³⁷ *Ibidem*, p. 305.

*“En la defensa del orgullo provincial e intentando proteger el honor mancillado de aquellos que impulsaron un proceso que ya estaba claramente destinado al fracaso, el equipo de gobierno de la Diputación, con su presidente a la cabeza, el antiguo alcalde y ahora concejal del Ayuntamiento de Cuéllar, Rafael de las Heras, se vio obligado a defender los intereses de la Corporación Provincial”*⁵³⁸. Para lograrlo, agotaron todas las opciones disponibles para impugnar el segundo acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, que iba en contra de sus propias acciones anteriores y que había pasado por alto el procedimiento administrativo legalmente establecido para tales situaciones. La omisión de este procedimiento permitió que la base legal argumentada por la Diputación en contra del acuerdo pudiera tener cabida. Algunos sugieren que el Ayuntamiento pudo haber actuado de forma intencionada de esta manera, buscando una solución que contentara a ambas partes, aunque sabiendo que su viabilidad jurídica sería cuestionable si llegaba a ser evaluada por la jurisdicción contenciosa⁵³⁹.

*“Para curarse en salud y poder estar legitimado procesal mente”*⁵⁴⁰, Rafael de las Heras, al concluir la votación del acuerdo tomado por el Ayuntamiento de Cuéllar el 3 de diciembre de 1981, quiso registrar en el acta que había votado en contra de la revisión del acuerdo de octubre, que finalmente fue reconsiderado. Quería dejar constancia de su voto en contra, ya que la votación había sido secreta entre los concejales.

El segundo acuerdo no llegó a la Diputación hasta el 2 de enero de 1982, cuando se registró oficialmente en el Registro General el oficio de remisión firmado por el Alcalde, que incluía la certificación del acuerdo. En dicho acuerdo, la parte dispositiva expresaba lo siguiente:

“PRIMERO.- Con NUEVE votos a favor, TRES en blanco y UNO en contra, reconsiderar el acuerdo adoptado en sesión de 5 de octubre
SEGUNDO.- Con SEIS votos a favor , CUATRO en blanco y TRES en contra, se acordó revocar el acuerdo adoptado en sesión de fecha 5 de octubre por el que el Ayuntamiento de Cuéllar acordó solicitar de la Ex.cma. Diputación Provincial la iniciación del proceso para que la provincia de Segovia acceda a su autogobierno como Comunidad Uniprovincial.

⁵³⁸ *Ibidem.*

⁵³⁹ *Ibidem.*

⁵⁴⁰ *Ibidem*, p. 306.

*TERCERO.- Con SIETE votos a favor y SEIS en contra, se acordó dirigirse a las Cortes Generales para que puedan, previos los trámites correspondientes, llevar a cabo, según la Constitución, la integración de la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*⁵⁴¹.

Es importante mencionar que el primer acuerdo, tomado en la reunión del 5 de octubre y continuada el día 7, nunca fue enviado a la Diputación Provincial. Debido a esta situación, el Presidente de la Diputación tuvo que enviar una carta el 30 de noviembre de 1981 al Gobierno Civil, solicitando que se proporcionara a la Corporación Provincial un resumen del acuerdo que estuviera registrado en dicho Gobierno. Esto se debía a que todas las corporaciones locales estaban obligadas a comunicar sus acuerdos adoptados. Según el oficio del Gobernador Civil fechada el 7 de diciembre de 1981 y dirigida al Presidente de la Diputación, el Ayuntamiento de Cuéllar no envió el resumen del acuerdo hasta el 5 de diciembre, es decir, dos meses después de haber sido adoptado⁵⁴².

En el oficio gubernamental se adjuntó una copia fotográfica del acuerdo mencionado, y esta copia es lo único que se encuentra en el expediente administrativo que la Diputación tiene en su posesión. La omisión de notificar expresamente a la Diputación Provincial sobre el acuerdo adoptado en octubre podría haber sido intencionada por parte del Ayuntamiento de Cuéllar. Esto posiblemente se hizo con el propósito de evitar que el acuerdo generara derechos en favor de la Corporación Provincial, dado que no se le notificó oficialmente. Los argumentos legales presentados posteriormente por el Ayuntamiento para rechazar el recurso de reposición presentado por la Diputación parecen confirmar que esta falta de notificación del primer acuerdo podría haber sido omitida deliberadamente⁵⁴³.

7.6.2. La Diputación recurre el Segundo Acuerdo de Cuellar.

Con el contenido del acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar fechado el 3 de diciembre de 1981, la Comisión de Gobierno de la Diputación decidió solicitar un informe legal al abogado del Colegio de Madrid, Manuel Fraile Clivilles. El objetivo era tener bases sólidas para considerar la presentación de un posible recurso de reposición antes de recurrir a la vía

⁵⁴¹ Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cuéllar de 3 de diciembre de 1981 revocando el anterior, p. 10.

⁵⁴² FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 306.

⁵⁴³ *Ibidem*, pp. 306-307.

contencioso-administrativa. Una vez que el informe fue elaborado y demostró ser favorable para la presentación de recursos, el Pleno de la Corporación Provincial se reunió el 20 de enero de 1982. Durante la sesión, se llevó a cabo un nuevo y extenso debate entre el Presidente de la Diputación, Rafael de las Heras, y el Diputado socialista Isaac Sastre Rivera. Finalmente, se tomaron las siguientes decisiones:

1º.- Interponer, en primer término, recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, ante el Imo. Ayuntamiento de Cuéllar, contra su acuerdo plenario de 3 de diciembre pasado, sobre reconsideración y evocación del acuerdo anterior de 5 de octubre, sobre solicitud de la Diputación de adhesión a la iniciación del proceso para que la provincia de Segovia acceda a su autogobierno como comunidad uniprovincial, y para que se lleve a cabo la integración de la provincia de Segovia en la Comunidad autónoma de Castilla y León.

2º.- Interponer, en su momento, recurso contencioso-administrativo, ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Madrid, en caso de desestimación, expresa o tácita, por silencio administrativo por el Ayuntamiento del referido recurso de reposición.

3º.- Encargar la defensa y dirección jurídica de dichos recursos de reposición y contencioso-administrativo, al Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, D. Manuel Fraile Clivilles⁵⁴⁴.

Estos recursos partían de los siguientes fundamentos de derecho:⁵⁴⁵

- 1.- El acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar de 5 de octubre es legal, válido y conforme a Derecho, por lo tanto, es un acto ejecutable que no puede ser anulado.
- 2.- El acuerdo mencionado es una declaración que otorga derechos a favor de la Diputación Provincial.
- 3.- El acuerdo del 3 de diciembre revoca derechos previamente adquiridos por la Diputación, lo cual lo hace nulo de pleno derecho o, en su defecto, susceptible de anulación debido a su contradicción con las normas legales.

⁵⁴⁴ Acuerdo de la Diputación de Segovia sobre recurrir el segundo acuerdo de Cuéllar, 20 de enero de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 307.

⁵⁴⁵ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 308.

4.- Que la nulidad de pleno derecho del acuerdo del 3 de diciembre podría basarse en dos fundamentos legales: el primero, en el apartado b) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al considerar que su contenido es inviable; y el segundo, en el apartado c) del mismo artículo, ya que su adopción se realizó sin seguir el procedimiento legalmente establecido, al omitir la declaración de lesividad y la impugnación correspondiente en el ámbito judicial por parte del propio Ayuntamiento.

5.- Por otro lado, el acuerdo del 3 de diciembre podría ser anulable debido a la falta de notificación del acto original a la Diputación antes de adoptar una medida revocatoria. Esto se ampararía en el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que las facultades de revocación no pueden ser ejercidas cuando contradigan la equidad, los derechos de los individuos o las leyes.

6.- Además, el acuerdo del 3 de diciembre carece de justificación o motivación, lo que también podría hacerlo anulable según lo establecido en el artículo 43 de la misma ley procedimental.

7.- Por último, la Diputación de Segovia había obtenido una mayor amplitud en su esfera de acción jurídica gracias al acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar del 5 de octubre de 1981. Por lo tanto, bajo el amparo del artículo 370 de la Ley de Régimen Local, la Diputación tiene la obligación de emprender acciones legales apropiadas para proteger sus derechos, lo que la legitimaba plenamente según las leyes en vigor.

Por otro lado, el 1 de febrero de 1982, se registró en la Diputación un escrito de Comunidad Castellana, fechado el 30 de enero, en el cual informaban que habían presentado un recurso de reposición ante el Ayuntamiento de Cuéllar el 11 del mismo mes. Este recurso buscaba defender la legalidad y vigencia del primer acuerdo municipal que respaldaba la autonomía uniprovincial, iniciativa promovida por la Diputación de Segovia. Comunidad Castellana notificaba a la Diputación para que quedara constancia en el expediente administrativo de dicho proceso autonómico⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ No obstante, en el acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar adoptado en la sesión de Pleno el 1 de marzo de 1982, no se hace ninguna mención al supuesto recurso de reposición presentado por Comunidad Castellana. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 309.

7.6.3. La desestimación del recurso de reposición.

*“La Diputación formalizaría la presentación del recurso de reposición en el Registro General del Ayuntamiento el día 2 de febrero de 1982, dentro del plazo legal de un mes para interponerle, contado a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo objeto de impugnación y que se había producido con fecha 2 del mes de enero precedente”*⁵⁴⁷. Por otro lado, Rafael de las Heras, quien como Presidente de la Diputación y al mismo tiempo como concejal del Ayuntamiento, y debido a su voto en contra del acuerdo del 3 de diciembre, también presentó un recurso de reposición de forma personal⁵⁴⁸.

A través de un acuerdo adoptado en la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Cuéllar el 1 de marzo de 1982, se rechazaron ambos recursos, siendo tratados en conjunto. A partir de este momento, se abrió la posibilidad de recurrir a la vía contencioso-administrativa para apelar ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Madrid. Para llevar a cabo esta apelación, la Diputación tenía un plazo de dos meses a partir del día siguiente al 2 de marzo de 1982, fecha en la que se notificó el rechazo de los recursos⁵⁴⁹.

En los argumentos presentados por el Ayuntamiento, se rechazó la idea de que el acuerdo del 5 de octubre hubiera creado un derecho público subjetivo o declarativo de tal derecho. Además, *“se negaba que el acuerdo de 5 de octubre hubiera originado un derecho público subjetivo, que fuera declarativo de este derecho y, para mayor abundamiento, no podía haber generado ni siquiera expectativa alguna puesto que nunca llegó a ser notificado a la Diputación y, por lo tanto, no podría producir ningún efecto a favor de la misma. Asimismo, se oponía a que el acuerdo revocatorio del día 3 de diciembre pudiera ser nulo de pleno derecho, ni siquiera anulable”*⁵⁵⁰.

7.6.4. El recurso contencioso-administrativo contra el Segundo Acuerdo de Cuéllar.

Utilizando las facultades conferidas en el acuerdo plenario de la Corporación Provincial del 20 de enero de 1982, se decidió presentar un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cuéllar el 1 de marzo, mediante el cual se rechazó

⁵⁴⁷ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 309.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁵⁰ Acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar de 1 de marzo de 1982. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*

el recurso de reposición presentado en contra de la revocación del primer acuerdo municipal del 5 de octubre de 1981, llevada a cabo a través del acuerdo del 3 de diciembre del mismo año⁵⁵¹.

Después de que el Ayuntamiento de Cuéllar enviara el expediente administrativo a la Sala 4ª de la Audiencia Territorial de Madrid, en julio de 1982 se formalizó la demanda en representación de la Diputación de Segovia. El Procurador de los Tribunales, Enrique Brualla de Pinies, fue el encargado de presentarla.

El recurso se identificó con el número 449/82 y pasaron casi tres años hasta que el 15 de abril de 1985 se emitió la sentencia que dio a conocer su resolución. En esta sentencia, se confirmó el fallo a favor de la Diputación Provincial, estableciendo la anulación de pleno derecho del acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar del 3 de diciembre de 1981, el cual revocaba el primer acuerdo del 5 de octubre que apoyaba la incorporación del municipio de Cuéllar al proceso autonómico de la provincia de Segovia. Como resultado, el acuerdo revocado se restableció en su pleno efecto. *“Eso quiere decir, que finalmente el proceso autonómico uniprovincial de Segovia, sí que había conseguido reunir los dos requisitos exigidos en el artículo 143.2 del texto constitucional: que fuera aprobado por las dos terceras partes de los Ayuntamientos de la provincia (178 sobre 203) y cuya población de sus respectivos municipios representara al menos la mayoría del censo electoral (con Cuéllar el 50,69%)”*⁵⁵².

No obstante, esta sentencia carecía de relevancia, porque en el momento en que se dictó ya se conocía la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en noviembre de 1984. Esta sentencia rechazaba el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que establecía la incorporación de la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León bajo el amparo del artículo 144, c) de la Constitución⁵⁵³.

⁵⁵¹ *Ibidem*, p. 310.

⁵⁵² *Ibidem*.

⁵⁵³ *Ibidem*, pp. 310-311.

8. LA LEY ORGÁNICA DE INTEGRACIÓN EN EL PROCESO AUTONÓMICO. EL CASO DE LA PROVINCIA DE LEÓN. LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

8.1. La Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de integración de la provincia de Segovia.

Mientras se estaban finalizando las discusiones y debates en torno al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, comenzaron las conversaciones sobre la posible integración de Segovia en esta comunidad autónoma. Los socialistas, fortalecidos por los resultados electorales, tomaron una decisión clara y decidieron no esperar a la resolución de los tribunales que mantenían detenido el proceso autonómico de Segovia. Con su control sobre la situación, consideraron que independientemente del resultado del proceso, la provincia no tenía una entidad regional histórica lo suficientemente sólida para ser una comunidad autónoma uniprovincial. Además, dado que tenían el control sobre el órgano legislativo del Estado⁵⁵⁴, optaron por usar el artículo 144, c) de la Constitución⁵⁵⁵.

Es decir, tal como habían anunciado previamente, el gobierno de Felipe González presentaría ante las Cortes Generales el proyecto de Ley Orgánica destinado a incorporar a la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Este proceso se basaría en las disposiciones contempladas en el artículo 144, c) de la Constitución⁵⁵⁶. Dicho artículo establece la posibilidad de que las Cortes Generales sustituyan la iniciativa de las corporaciones locales mediante una ley orgánica, si hay razones de interés nacional.

Hubo dos enmiendas presentadas en respuesta a este proyecto de ley. Una fue una enmienda a la totalidad para devolver el proyecto y la otra fue una enmienda a la totalidad con un texto alternativo. Ambas enmiendas argumentaban que el Proyecto de Ley violaba la Constitución española, ya que el texto constitucional otorgaba la iniciativa del proceso autonómico a las Diputaciones. No obstante, el 26 de octubre de 1979, el CGCL tomó la iniciativa en el proceso autonómico, un hecho en el que estuvieron de acuerdo tanto los segovianos como los leoneses del grupo popular. Después de transcurridos seis meses, los municipios de

⁵⁵⁴ En las Elecciones generales del 28 de octubre de 1982, el PSOE, bajo el liderazgo de Felipe González, obtuvo la mayoría absoluta al obtener 202 escaños en el Congreso y 134 puestos en el Senado.

⁵⁵⁵ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 322.

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

Segovia no respaldaron la iniciativa propuesta por el CGCL, lo que dejó abierta la posibilidad de explorar otros enfoques para lograr la autonomía. El 31 de julio de 1981, la Diputación de Segovia tomó una decisión con 20 votos a favor y uno en contra, optando por ejercer su derecho a la autonomía y solicitando que Segovia, al ser una entidad regional histórica, pudiera gobernarse por sí misma. Durante los meses de agosto y septiembre, 179 de los 204 municipios, incluido Cuéllar, se unieron a esta iniciativa, lo que representó un apoyo significativo (56,69% de la población). Posteriormente, el municipio de Cuéllar tomó un segundo acuerdo (anulando el primero) que la Diputación de Segovia recurrió. Además, el CGCL había elaborado un Estatuto que no hacía mención de la provincia de Segovia. En este contexto, el artículo 143.3 de la Constitución establecía que si la iniciativa autonómica no tenía éxito, no podía ser repetida hasta pasados cinco años. Dado que los habitantes de Segovia habían ejercido esta iniciativa, las Cortes Generales no debían utilizar el artículo 144, c), ya que *“lo que las Cortes harían al aprobar el Proyecto de Ley que enmendamos, sería anular la voluntad democrática y constitucional de las corporaciones locales de la provincia de Segovia”*⁵⁵⁷. En consecuencia, si los municipios segovianos se habían opuesto a la integración en Castilla y León, las Cortes no tenían una potestad ilimitada para incluir a Segovia en dicha Comunidad. Los acuerdos entre partidos, como los pactos entre UCD y PSOE en 1981, que buscaban la inclusión de todas las provincias en comunidades autónomas, podrían ser considerados una modificación constitucional, ya que la Constitución contemplaba la existencia de provincias de régimen común⁵⁵⁸.

El 22 de febrero se dio inicio al debate en el que los representantes parlamentarios de Segovia expresaron sus distintas perspectivas no solo sobre el futuro de Segovia, sino también sobre la misma concepción de Castilla. Modesto Fraile, defensor de las posturas segovianistas, fue quien presentó la enmienda de devolución propuesta por el Grupo Popular. Utilizando un amplio repertorio de argumentos retóricos, este experimentado político se basó en las interpretaciones históricas de figuras como Anselmo Carretero y la Comunidad Castellana. Justificó la autonomía de Segovia como un último bastión de la verdadera Castilla que, en su opinión, sería alterada por su unión con León. Fraile argumentó que la resistencia de Segovia tenía raíces en su tradición comunera de oposición al poder. Propuso un modelo de Castilla

⁵⁵⁷ VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios, op. cit.*, p. 478.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, pp. 477-479.

con provincias fortalecidas y una estructura federal⁵⁵⁹ en la que *"tanto los ciudadanos de la federación como las entidades federales sean iguales en derecho"*⁵⁶⁰. Según Modesto Fraile, la unión de Castilla y León parecía artificial, y la configuración autonómica de España estaba en contradicción con su historia. Fraile veía con escepticismo el futuro de una Comunidad Autónoma *"de la cual quiere salir León, protestan unos sectores importantes de Burgos, entra a la fuerza Segovia y en las demás provincias, cuando menos, no existe ningún entusiasmo autonómico"*⁵⁶¹. El resto de su exposición se cimentó en los aspectos esenciales delineados en la enmienda a la totalidad. En esencia, el eje central que atravesó el discurso de Modesto Fraile fue la salvaguardia del rol dominante de las Diputaciones, especialmente enfocándose en la Diputación de Segovia⁵⁶². Por último, para finalizar su intervención, resumió sus puntos clave de la siguiente manera:

*"Ni la postura de las Corporaciones locales de Segovia, ni la de las fuerzas sociales y políticas que han mantenido su posición en base a la creencia de estar amparados por la Constitución han sido nunca ni díscolas ni aldeanas, ni lo serán en el futuro. La provincia de Segovia aceptará las Leyes que salgan de este Parlamento con esa reserva de reclamación constitucional que he dicho antes. Y, desde luego, mi intervención, repito, hoy no ha tenido la intención en ningún momento de corear quiméricas y frívolas aventuras políticas, sino que, al contrario y con toda la seriedad, he intentado defender a Segovia, que es mi tierra, en Castilla, que es mi región, desde la convicción profunda de pertenecer todos a la Patria común e indivisible que es España"*⁵⁶³.

Carlos Gila, el otro representante del PDP de Segovia en el parlamento, siguió la línea argumentativa de su colega de partido. Destacó el fracaso de la iniciativa autonómica de Castilla y León con la salida de Santander y Logroño, lo que a su juicio requería la disolución del CGCL. Gila afirmó que Segovia había resistido las influencias de UCD, PSOE y PCE, y subrayó que la coalición AP-PDP había ganado en esa provincia en las últimas elecciones⁵⁶⁴.

⁵⁵⁹ En este caso, Modesto Fraile estaba apoyando la idea de una cooperación entre las Diputaciones, que consistiría en una estructura con provincias sólidas y un órgano central enfocado en tareas de coordinación.

⁵⁶⁰ VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios, op. cit.*, pp. 486-490.

⁵⁶¹ *Ibidem*.

⁵⁶² *Ibidem*, p. 491

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 492.

A continuación, realizó un feroz ataque contra Castilla y León. En consonancia con las ideas de Comunidad Castellana y Anselmo Carretero, consideró *“que el híbrido castellano-leonés es una herencia del pensamiento imperial o, si se quiere, imperialista de Onésimo Redondo”*⁵⁶⁵. De este modo, la izquierda estaría apoyando las ideas del destacado líder fascista español. Además, argumentó que la incorporación de Segovia a Castilla y León no solo era perjudicial desde una perspectiva histórica y cultural, sino que también tendría un fuerte impacto económico negativo en la provincia. *“Madrid era el punto de referencia de la provincia segoviana y no una región enorme con una sola característica común, su pobreza, cuyo fraternal reparto producirá entre todos una lucha absurda por las migajas de un debilitado Presupuesto”*⁵⁶⁶. Similar a Modesto Fraile, el diputado segoviano no veía un futuro prometedor a la comunidad autónoma en Castilla y León.

Después de mencionar, al igual que Modesto Fraile su intención de presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional en caso de que la Ley sea aprobada en la forma en que ha sido redactada por el Gobierno, propuso una alternativa con el objetivo de evitar esta situación. Su propuesta se fundamentó en dos ideas principales:

1.- Que tanto la Diputación como los municipios de la provincia de Segovia vuelvan a expresar su posición sobre la integración en Castilla y León, una vez transcurridos los cinco años establecidos en la Constitución. Argumentó que en ese momento habrá habido elecciones municipales y que nuevas personas tendrán la oportunidad de expresar su opinión al respecto⁵⁶⁷.

2.- Que durante este período de tiempo, se permita que la provincia de Segovia se asocie con la Comunidad castellano-leonesa: *“A través de la Diputación Provincial, que, mientras tanto, ostentará las atribuciones que para el resto de la Comunidad corresponda al Consejo General. Estas atribuciones provisionales a la Diputación se basan en el informe de los expertos a que antes me referí, que pretenden potenciar las Diputaciones como escalones administrativos intrarregionales básicos”*⁵⁶⁸.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 493.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, p. 494.

⁵⁶⁸ *Ibidem*.

Carlos Gila concluyó su discurso reiterando su compromiso con una Castilla sin calificativos adicionales, la defensa del derecho de los habitantes de Segovia a decidir su futuro autonómico, el respeto a la legalidad de los acuerdos municipales contrarios a la integración, la cuestionable decisión del Consejo General de no disolverse y la actitud de las Mesas del Congreso al aceptar el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Finalizó citando a Antonio Machado y al historiador segoviano y miembro del partido socialista⁵⁶⁹, Anselmo Carretero:

“La compleja cuestión de la autonomía de Castilla no podrá resolverse partiéndola en pedazos y agregando éstos regiones vecinas, en las que resultará aniquilada su personalidad. La oposición de Cantabria, Rioja y Segovia a incorporarse al conglomerado castellano-leonés, lejos de dañar su castellanía, la afirma, al mantener la propia identidad de cada una, las convierte en reductos castellanos y posibles bases de un auténtico renacer de Castilla”⁵⁷⁰.

Naturalmente, los socialistas, representados por el diputado segoviano Muñoz García, quien reemplazó a Luis Solana⁵⁷¹, respondieron al discurso de los miembros del Grupo Popular. Muñoz García refutó punto por punto sus argumentos. Comenzó desafiando la narrativa histórica en la que se basaba el argumento de Anselmo Carretero. Para los socialistas, León y Castilla compartían una identidad común en la que Segovia estaba incluida. Además, resaltó que los desafíos económicos y sociales que enfrentaba la provincia de Segovia eran similares a los del resto de las provincias en Castilla y León. Posteriormente, Muñoz García consideró fracasado el intento uniprovincial de Segovia al señalar que, con la inclusión de Cuéllar, los municipios a favor de unirse a Castilla y León representaban el 57% de la población segoviana. En respuesta a Gila González, Muñoz destacó que en las elecciones más recientes del 28 de octubre, las fuerzas a favor de la unidad castellanoleonesa obtuvieron el 63% de los votos, en comparación con el 37% de AP-PDP y Fuerza Nueva. Para fortalecer su punto de vista, respaldó su argumentación presentando los resultados de una encuesta realizada por SOFEMASA, la cual indicaba que el 68% de los segovianos apoyaba la incorporación a

⁵⁶⁹ De manera paradójica en la política, los representantes conservadores de Segovia habían utilizado las ideas de un pensador socialista mientras acusaban a los socialistas de basarse en las concepciones imperiales de un "fascista". Es importante destacar que este texto resume la intención de Comunidad Castellana y de los políticos segovianos de dismantelar la entidad castellanoleonesa a través de autonomías uniprovinciales. GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, op. cit., p. 859.

⁵⁷⁰ VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios*, op. cit., p. 495.

⁵⁷¹ Luis Solana había dimitido como parlamentario para cubrir la Presidencia de la Compañía Telefónica Nacional de España. Citado por FUENTETAJA SANZ, J., op. cit., p. 264.

Castilla y León, mientras que solo un 8% abogaba por la autonomía uniprovincial. Aprovechó también la divergencia de opiniones dentro de AP-PDP en relación a la cuestión castellanoleonesa, haciendo hincapié en las declaraciones de miembros de AP-PDP de Valladolid que abogaban por una configuración de Castilla y León en nueve provincias. Esta argumentación también había sido utilizada por los socialistas en el contexto leonés. Muñoz culminó su intervención afirmando “*que Segovia no podía tener un régimen especial, sino que debía integrarse en la España de las autonomías, es decir que sí que existía una razón de Estado para la incorporación a Castilla y León*”⁵⁷².

Modesto Fraile contestó a la intervención de Muñoz García. En su respuesta, mencionó el caso del cambio de posición del ayuntamiento de Cuéllar y explicó que este cambio había sido influenciado por intensas presiones y, en su caso, incluso por agresiones físicas que él mismo había experimentado. También consideró la posibilidad de que los ayuntamientos de Segovia, en caso de que fueran dominados por partidos socialistas en futuras elecciones, pudieran optar por la incorporación a la Comunidad castellanoleonesa. Por último, Fraile cuestionó la validez de la encuesta de SOFEMASA utilizando el mismo argumento que los socialistas habían usado para desacreditar las encuestas realizadas en León: que estas encuestas no podían reemplazar la voluntad de las corporaciones locales⁵⁷³.

Respecto a la votación del proyecto de Ley, el Grupo Popular no logró obtener el respaldo de otras fuerzas parlamentarias. Los comunistas, liderados por Fernández Iguanzo (como portavoz), respaldaron la Ley Orgánica. Criticaron a las fuerzas conservadoras por ejercer un control caciquil sobre los ayuntamientos más pequeños, y calificaron la estrategia de mantener a Segovia fuera de Castilla y León como un "provincianismo barato" que servía para mantener el status quo⁵⁷⁴ en estas zonas rurales de España. El diputado centrista Cisneros Laborda también se sumó a la crítica de las posturas de Modesto Fraile. Según su opinión, los partidarios de la autonomía uniprovincial estaban adoptando una actitud que él calificó como "cantonalista"⁵⁷⁵. Con el respaldo mayoritario de los grupos parlamentarios, la

⁵⁷² VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios, op. cit.*, pp. 495-501.

⁵⁷³ *Ibidem*, pp. 499-500.

⁵⁷⁴ Esta intervención reflejó la preocupación de la izquierda por el poder de las Diputaciones y por el control que las fuerzas conservadoras tenían sobre los municipios más pequeños en el norte de España. GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 859.

⁵⁷⁵ VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios, op. cit.*, pp. 495-502.

Ley Orgánica para la incorporación de la provincia de Segovia fue finalmente aprobada en una votación que arrojó un resultado de 190 votos a favor, 98 en contra y 12 abstenciones⁵⁷⁶.

En el Senado, las argumentaciones se mantuvieron sin cambios significativos. Los miembros del Partido Popular únicamente presentaron una enmienda proponiendo un veto con un contenido idéntico al presentado en el Congreso. El senador Herrero González, representante de Segovia, asumió la tarea de defender la enmienda. Durante su intervención, lanzó críticas en tonos mitológicos contra Castilla y León: *“es un híbrido como el centauro, mitad caballo y mitad hombre”*⁵⁷⁷. Elogió la decisión de Santander y Logroño de abandonar este ente que consideraba artificial y afirmó que la verdadera cabeza de Castilla era Burgos. Al designar a Burgos como la capital de Castilla, Herrero González sintonizaba con las posturas de la Junta Pro-Burgos Cabeza de Castilla. Por ello, no sorprende que el senador Sierra Herrera de Burgos también participara en la defensa de la enmienda. La cuestión de Cuéllar también se debatió intensamente, y Herrero González presentó un argumento contundente: *“si los segundos acuerdos de los ayuntamientos leoneses y burgaleses no eran válidos para los socialistas, tampoco podía serlo la segunda toma de posición del municipio cuellarano”*⁵⁷⁸.

El senador de Segovia, Trapero García, se alineó con las argumentaciones socialistas y presentó un discurso muy similar al de sus colegas en el Congreso. Nuevamente, la controversia histórica fue el tema central, y Trapero García empleó obras de Claudio Sánchez-Albornoz, Julio Valdeón y Ángel García Sanz para refutar las ideas propuestas por Anselmo Carretero⁵⁷⁹.

El senador de Burgos, Sierra Herrera, respaldó a su colega de Segovia y planteó una observación contundente: le resultaba difícil comprender por qué se trataba de manera diferente a León y Segovia en comparación con Santander y Logroño. Además, expresó su preocupación ante la noción de razón de Estado *«me recuerda la peligrosa y nada democrática frase de Luis XIV “el Estado soy yo”*⁵⁸⁰. En su opinión, forzar la inclusión de una provincia podía

⁵⁷⁶ *Ibidem*, p. 504.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, p. 530

⁵⁷⁸ *Ibidem*, pp. 529-532.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, pp. 532-535.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, p. 538.

tener consecuencias negativas para el futuro de la Comunidad Autónoma, potencialmente intensificando las tensiones interprovinciales⁵⁸¹.

El senador de Valladolid y líder del PSCL, Arévalo Santiago, no dudó en afirmar que la defensa de Castilla y León era un asunto de interés nacional. También hizo una declaración contundente al señalar que el problema de Segovia había socavado el proceso autonómico en Castilla y León. Además, explicó las diferencias entre las autonomías de Cantabria y La Rioja, en contraste con la situación de Segovia. Desde su perspectiva como político socialista, las primeras autonomías habían surgido a partir de un consenso unánime entre las fuerzas políticas⁵⁸². Sin embargo, en el caso de Segovia, no solo faltaba ese consenso unánime, sino que los principales defensores de la iniciativa habían estado involucrados en la creación del CGCL, incluyendo a Modesto Fraile como jefe de la Consejería del Interior y Administración Local. Finalmente, el senador de Valladolid apeló al “*sentido de la racionalidad y el sentido de la responsabilidad*”, para terminar de cerrar el mapa autonómico⁵⁸³.

Como era de esperar, el resultado de la votación en el Senado fue coherente con el de la Cámara Baja. Con 124 votos a favor, 45 en contra y 18 abstenciones, la Ley Orgánica quedó preparada para su implementación⁵⁸⁴. De este modo, después de que el proyecto de Ley pasara por el proceso de tramitación en el Senado, obteniendo el mismo resultado positivo, la Cámara de Diputados aprobó la versión final del texto legislativo. Esta versión final fue oficialmente publicada en el Boletín Oficial del Estado número 52, con fecha del 2 de marzo de 1983. El título oficial de esta Ley fue “*Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la cual se aplica el artículo 144, c) de la Constitución a la provincia de Segovia*”, y contenía un capítulo único, que estaba dividido en los apartados. En el primero, se dispuso que debido a razones de interés nacional y de acuerdo con lo establecido en el artículo 144, c) de la CE, se incorpora a la provincia de Segovia al proceso autonómico castellano, todavía en curso en ese momento. Y en el segundo, se dispuso que esta ley pasara a formar parte del cuerpo del Estatuto de

⁵⁸¹ *Ibidem*.

⁵⁸² En este punto es importante destacar que esta declaración no era aplicable en el caso de Santander, donde el partido AP y una parte de la UCD, como hemos mencionado previamente, apoyaron la integración en Castilla y León. pp. 851-852.

⁵⁸³ VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Castilla y León, trabajos parlamentarios, op. cit.*, pp. 539-541. TESIS p. 852.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, p. 542.

Autonomía de Castilla y León, con el propósito de dar efectividad a la incorporación de la provincia en la Comunidad, siguiendo los plazos y requisitos que el propio Estatuto establezca ⁵⁸⁵.

Por último, tenemos que mencionar que la aprobación y publicación de la Ley orgánica de integración fue un duro golpe para Comunidad Castellana. El periódico "Castilla" encabezó su portada con el título "Castilla, víctima nuevamente del centralismo"⁵⁸⁶. Desde esta asociación regionalista se consideró que la Ley Orgánica que integraba a Segovia había sido una acción de carácter jacobino promovida por el Gobierno de Felipe González. Modesto Fraile y Carlos Gila recibieron agradecimientos por sus esfuerzos, y se afirmó: *“La causa de Segovia y de Castilla no será vencida, porque es la causa de un pueblo; y aunque le hayan borrado injustamente del mapa autonómico, pasarán unos y otros y el pueblo permanecerá y, a través en cada momento de quienes le entiendan y le sientan dará testimonio de sí mismo. Quede cada uno con su responsabilidad”*⁵⁸⁷. Por el contrario el vicepresidente Alfonso Guerra insistió en que en la cuestión segoviana había sido llevada por el Gobierno con sentido de la racionalidad y la responsabilidad, evitando *“entrar en localismos ni políticas de campanario”*⁵⁸⁸.

8.2. La situación de la provincia de León.

León, que siempre había defendido su identidad, como cabeza del reino medieval llamado con el mismo nombre, y personalidad provincial, terminó cediendo y formó parte de la comunidad autónoma de Castilla y León después de que UCD y el PSOE tomaran la decisión de incluirla en la autonomía que abarca a ambas regiones⁵⁸⁹.

⁵⁸⁵ Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la provincia de Segovia. *Boletín Oficial del Estado*, 52, de 2 de marzo de 1983.

⁵⁸⁶ “Castilla, víctima una vez más del centralismo”, Castilla, *Informativo de Comunidad Castellana*, enero-febrero de 1983, p. 1. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 852.

⁵⁸⁷ COMUNIDAD CASTELLANA, “Palabras de Comunidad Castellana”, *EAdS*, 26/2/83, p. 5. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, p. 852.

⁵⁸⁸ “Declaraciones de Alfonso Guerra”, *EAdS*, 24/2/83, p. 3. Citado por GONZALEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico...*, *op. cit.*, pp. 852-353.

⁵⁸⁹ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 158.

Hasta poco antes de cumplirse el plazo de seis meses del proceso autonómico castellanoleonés, fijado para el 26 de abril de 1980, las fuerzas de centro-derecha, respaldadas por agrupaciones leonesistas, mostraron reticencias a participar y abogaban por la autonomía uniprovincial de León. Por otro lado, los partidos socialistas, comunistas y la extrema izquierda abogaban por la incorporación de León a Castilla y León⁵⁹⁰.

Concretamente, hacia finales de 1979 y los primeros meses de 1980, las posturas y enfoques de los distintos grupos políticos en relación con León eran los siguientes:⁵⁹¹

- 1.- El PSOE se inclinaba a favor de la incorporación de León en Castilla y León, y esta posición también era compartida por el PCE.
- 2.- En cuanto al partido gobernante (UCD), sus miembros tenían opiniones dispares, lo que reflejaba las contradicciones internas que atravesaba.
- 3.- Por su parte, Alianza Popular (AP) se oponía rotundamente a la integración, aunque hay que mencionar que la influencia de este partido era limitada, aunque tenía cierto peso en el Ayuntamiento de la capital.

Debido a esto, en la primavera de 1980, los municipios de la provincia de León aún no habían tomado la decisión de unirse al Consejo de General de Castilla y León y comenzar el proceso de autonomía⁵⁹². Sin embargo, la llegada de Rodolfo Martín Villa como líder provincial de UCD, cambió la posición de los centristas leoneses a favor de la autonomía castellanoleonesa. *“Martín Villa, se dejó llevar siempre por su condición de hombre de Estado, a la vez que fiel a las directrices emanadas desde la dirección nacional de UCD y siempre supo valorar que ésta formación venía obligada a realizar una política de ámbito estatal, en donde resultaba indiscutible la configuración de una comunidad autónoma que englobara a León con Castilla”*⁵⁹³. Su liderazgo fue fundamental en el proceso autonómico y posteriormente, al ser nombrado Ministro de Administración Territorial, coordinó los diferentes procesos autonómicos en toda España⁵⁹⁴. No obstante, su labor

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

⁵⁹¹ ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁹² *Ibidem*.

⁵⁹³ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 158-159

⁵⁹⁴ *Ibidem*, p. 159.

recibió numerosas críticas y se le atribuyó la responsabilidad de una especie de traición. Además, dentro de su propio partido en el Gobierno, que ya estaba dividido por las disputas internas, surgieron posturas más radicales en contra del avance del proceso. A estos descontentos se sumaron los grupos locales y miembros de AP⁵⁹⁵.

Gracias a los esfuerzos de Martín Villa, la decisión de incorporar León a la autonomía castellano-leonesa fue finalmente acordada por la UCD de León, en una reunión del Comité Ejecutivo Provincial, el 28 de marzo de 1980. El PSOE leonés adoptó, a su vez, un acuerdo en el mismo sentido un día después que la formación centrista⁵⁹⁶.

Con las decisiones tomadas por las fuerzas políticas de León a favor de la autonomía de Castilla y León, solo restaba que los ayuntamientos de la provincia llevaran a cabo los acuerdos correspondientes antes del 26 de abril, fecha límite del proceso autonómico. En menos de diez días, desde el 16 de abril de 1980⁵⁹⁷, los acuerdos favorables a la integración de León en Castilla y León se adoptan en cascada, alcanzando el 25 de abril más del cincuenta por ciento del censo electoral de la provincia y superando las dos terceras partes de los municipios. De esta forma se cumplieron los requisitos exigidos por el artículo 143.2 de la Constitución⁵⁹⁸.

El proceso se desarrolló de la siguiente manera: *“La Asamblea de Alcaldes y Concejales de León, reunida el día 13 de abril de 1980, ratificó por 519 votos a favor, 108 en contra y 19 en blanco las propuestas de la Ejecutiva provincial sobre la integración de la Provincia de León en Castilla-León antes del 26 de abril”*⁵⁹⁹. Durante el debate, predominó *“la razón por encima de los sentimientos”* y solo un orador, el Alcalde de Villamañán, mantuvo una postura opuesta. El acuerdo se consideró vinculante para los Ayuntamientos dirigidos por UCD (126), que se unieron a los 24 del PSOE y los cuatro del PCE, lo que ya constituía una cifra suficiente para superar los dos tercios

⁵⁹⁵ ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 105-106.

⁵⁹⁶ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 159.

⁵⁹⁷ En ese día la Diputación de la Provincia de León emitió un acuerdo favorable a la adhesión de la provincia al proceso autonómico castellano león. FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 314.

⁵⁹⁸ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*

⁵⁹⁹ ORDUÑA REBOLLO, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración...*, *op. cit.*, p. 105.

requeridos por la Constitución (144 Municipios de un total de 215). En ese momento, Coalición Democrática tenía solo 14 Ayuntamientos, y el resto eran grupos y candidaturas independientes o relacionadas con organizaciones agrarias con tendencias autonomistas diversas⁶⁰⁰.

De esta forma, los resultados del proceso autonómico en la provincia de León fueron los siguientes:⁶⁰¹

	<i>Municipios</i>	<i>% de Municipios</i>	<i>Censo electoral</i>	<i>% del censo</i>
<i>Acuerdos a favor de Castilla y León</i>	151	70,56	286.151	70,15
<i>Acuerdos a favor de León solo</i>	31	14,49	30.585	7,50
<i>Otras opciones</i>	9	4,21	13.451	3,30
<i>Municipios que no adoptaron ningún acuerdo</i>	23	10,75	77.223	19,05
<i>TOTALES</i>	214	100	407.810	100

Sin embargo, a pesar de que los requisitos para la integración de León en Castilla y León se cumplieron, los partidarios de la autonomía uniprovincial encabezados por Alianza Popular, bajo el liderazgo de Fernando Suárez, no se resignaron y convocaron una manifestación el 12 de abril de 1980, en la que participaron entre 8.000 y 10.000 personas. No obstante, a pesar de la alta participación, no se pudo impedir la integración de la provincia.

Esta situación cambió a principios de 1983, ya que la UCD ya no estaba en el poder (y prácticamente en ningún lugar) debido a la derrota en las elecciones de octubre de 1982. Además, Rodolfo Martín Villa, quien ya no era Ministro de Administración Territorial, había perdido gran parte de su influencia y poder. Con una oposición cada vez más evidente a unirse a Castilla para formar una Comunidad, la Diputación de León dio marcha atrás en su decisión tomada en abril de 1980. El 13 de enero de 1983, se acordó revocar la decisión

⁶⁰⁰ *Ibidem.*

⁶⁰¹ Fuente, archivo de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Citada por Mariano González Clavero en *opus cit.*, página 556.

anterior, con el apoyo de los diputados provinciales de UCD y AP, mientras que los del PSOE y el PCE se opusieron⁶⁰².

En ese momento, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (que en su ámbito territorial incluía a la provincia de León) ya había sido elaborado y estaba siendo tramitado por la Mesa del Congreso de los Diputados para su posterior aprobación por las Cortes Generales. Sin embargo, a pesar de la notificación del acuerdo del 13 de enero, la Mesa decidió en una sesión el 19 de enero de 1983 no suspender la tramitación del Estatuto⁶⁰³.

Debido a esto, un grupo de senadores de la coalición AP-PDP⁶⁰⁴ (que participaron en las elecciones de octubre de 1982) presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/1983, que aprobaba el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la inclusión de la provincia de León en su ámbito territorial⁶⁰⁵

Finalmente, el 4 de mayo de 1984, se llevó a cabo una masiva protesta en la ciudad de León, donde se buscaba destacar la historia y la identidad única de la provincia, además de abogar por su salida de la comunidad autónoma de Castilla y León. Liderando esta manifestación estuvo el Alcalde de León, Juan Morano Masa⁶⁰⁶, quien había sido reelegido en las elecciones de 1983, como independiente. La marcha contó con el respaldo de Alianza Popular (AP) y otros grupos políticos que compartían afinidades con la identidad leonesa, como el Partido Regionalista del País Leonés (PREPAL). *“Bajo el lema "León Solo ", acudieron a manifestarse más de 50.000 personas, según afirmaron los organizadores. La finalidad parece ser que estaba clara y no era otra que la de presionar al Tribunal Constitucional para que resolviera favorablemente el recurso interpuesto y que permitiera a la provincia de León segregarse de Castilla”*⁶⁰⁷. Además, también se registraron

⁶⁰² FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, p. 341.

⁶⁰³ STC (Pleno) 89/1983, de 28 de septiembre, p. 4.

⁶⁰⁴ Estos senadores, también presentaron un recurso similar contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que integraba la provincia de Segovia en la misma comunidad autónoma, en virtud del artículo 144.c) de la Constitución.

⁶⁰⁵ FUENTETAJA SANZ J, *op. cit.*

⁶⁰⁶ Ocupó la posición de alcalde en León desde 1979 hasta 1995, con una interrupción entre los años 1987 y 1989 debido al "Pacto Cívico" firmado entre los partidos populares y socialistas para removerlo de su cargo. Su mandato concluyó con su fallecimiento en 2018 y es indiscutiblemente uno de los alcaldes más reconocidos y queridos en la historia de León. FUENTETAJA SANZ, *op. cit.* p. 342.

⁶⁰⁷ *Ibidem.*

acuerdos por parte de varios Ayuntamientos de la provincia de León en los que se revocaban las decisiones tomadas en abril de 1980. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó este recurso en su sentencia del 28 de septiembre de 1984. Esta sentencia confirmó la inclusión de León en la comunidad autónoma de Castilla y León.

8.3. El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

8.3.1. Alegaciones de los recurrentes.

La adopción del segundo acuerdo de la diputación de León llevó a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1983 del 25 de febrero, que aprobaba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Este recurso, identificado con el número 381/1983 y presentado por don Luis Fernández Fernández-Madrid, comisionario de la coalición de 53 senadores⁶⁰⁸, fue aceptado para su consideración por una providencia emitida el 23 de junio de 1983.

En el recurso de inconstitucionalidad presentado, los recurrentes alegaron que la Diputación Provincial de León revocó su acuerdo anterior de 16 de abril de 1980, mediante un nuevo acuerdo el 13 de enero de 1983, en el cual se ejercía la iniciativa del proceso autonómico según el artículo 143.2 de la Constitución Española. Este último acuerdo fue notificado a la Mesa del Congreso de los Diputados. Sin embargo, la Mesa del Congreso continuó con la tramitación del proyecto de Estatuto, lo cual según los recurrentes, constituyó una infracción de los artículos 136⁶⁰⁹ (en sus apartados 1.º y 3.º) y 207⁶¹⁰ del Reglamento del Congreso de los Diputados. Además, argumentaron que el proyecto de estatuto se aprobó y promulgó

⁶⁰⁸ La reseña de los senadores intervinientes está destallada al comentar la STC 100/1984, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que establecía la incorporación de la provincia de Segovia a la comunidad autónoma de Castilla y León mediante la aplicación del artículo 144.c) de la Constitución.

⁶⁰⁹ Vid. Art. 136 RCD: “1. 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. 2. Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos el proyecto de estatuto se tramitará como proyecto de Ley Orgánica. 3. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido algún trámite constitucionalmente exigido o que el proyecto adolece de algún defecto de forma, se comunicará a la Asamblea que lo hubiere elaborado y se suspenderá la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste”.

⁶¹⁰ Vid. Art. 207 RCD: “Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente”.

como la Ley 4/1983 el 25 de febrero, infringiendo el artículo 146⁶¹¹ de la Constitución Española.

Los recurrentes también sostuvieron que la Ley 4/1983 contraviene el apartado c) del punto 2.º del artículo 147⁶¹² de la Constitución, ya que en lugar de establecer la sede de las instituciones autonómicas de la comunidad, como lo requiere la Constitución, en su artículo 3 establece que las Cortes de Castilla y León decidirán en su primera sesión ordinaria la sede o sedes de dicha Comunidad. Además, defendieron que la provincia de León poseía entidad regional histórica según el art. 143.1⁶¹³ de la CE.

De acuerdo con todos estos motivos, solicitaron al Tribunal Constitucional que dictase una sentencia *“por la que se declare inconstitucional la integración de León en la Comunidad de Castilla y León, debiéndose dejar sin efectos todas las menciones del Estatuto a esta provincia, a la que el Estatuto en caso alguno será aplicable, suprimiendo León, en su caso, de la denominación de la comunidad, e, igualmente, que se declarara inconstitucional la Ley en su artículo 3, por contrariar la exigencia de los artículos 146 y 147, c), de la Constitución, en cuanto a señalamiento de sede o sedes, que corresponde en exclusiva a las Cortes Generales”*⁶¹⁴.

8.3.2. Alegaciones del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado argumentó que, de acuerdo con lo establecido en la Disposición transitoria primera⁶¹⁵ de la Constitución, en las regiones que tenían un régimen provisional

⁶¹¹ Vid. Art. 146 CE: *“El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”*.

⁶¹² Vid. Art. 147.2 CE: *“2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:*
a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
b) La delimitación de su territorio.
c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”.

⁶¹³ Vid. Art. 143.1 CE: *“1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”*.

⁶¹⁴ STC (Pleno) 89/1984, de 28 de septiembre, AH 1º.

⁶¹⁵ Vid. DT 1º: *“En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que en el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes”*.

de autonomía, como fue el caso de Castilla-León, sus órganos colegiados superiores tenían la capacidad de reemplazar la iniciativa autonómica mencionada en el artículo 143.2⁶¹⁶ de la Constitución. Esta argumentación se basaba en hechos concretos, ya que el 16 de octubre de 1979, durante una sesión extraordinaria celebrada en Palencia, el Pleno del Consejo General de Castilla y León (que era el ente preautonómico creado por el Real Decreto-ley de 13 de junio) acordó *"iniciar el proceso autonómico según prevé la Constitución en su título VIII y disposición transitoria primera"*. Este acuerdo se publicó en el "Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León" número 4, fechado el 1 de noviembre de 1979. Por otro lado, destacó que la Constitución de una Comunidad Autónoma también podía realizarse mediante una Ley Orgánica emitida por las Cortes Generales, conforme al artículo 144⁶¹⁷ de la misma norma fundamental. Por todos estos motivos, el Abogado del Estado llegó a la siguiente conclusión: *"el concurso de la voluntad de una Diputación Provincial no es imprescindible en el proceso de constitución de una Comunidad Autónoma"*⁶¹⁸.

Además, también argumentó que un acuerdo favorable a la integración de una provincia en una Comunidad Autónoma no puede ser revocado, tal como se deduce del artículo 143.3⁶¹⁹ de la CE, que implícitamente establece que tampoco se puede revocar un acuerdo contrario a dicha integración hasta que hayan transcurrido cinco años. También destacó que, de acuerdo con el análisis de los antecedentes de la elaboración de la Constitución, esta última ha deliberadamente excluido la posibilidad de separar una provincia de una Comunidad Autónoma una vez que esta última se ha formado, al menos que sea a través de la reforma de los estatutos.

Y finalmente, consideró *"que los argumentos de índole histórica y geográfica son irrelevantes para obtener la separación de León que se pretende en el recurso; y afirma, por último, que el artículo 3 del Estatuto*

⁶¹⁶ Vid. Art. 143.2 CE: *"2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas"*.

⁶¹⁷ Vid. Art. 144 CE: *"Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*
a) *Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*
b) *Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*
c) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143"*.

⁶¹⁸ STC (Pleno) 89/1984, de 28 de septiembre, AH 3º.

⁶¹⁹ Vid. Art. 143.3 CE: *"La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años"*.

*impugnado es conforme al artículo 147.2, c) de la Constitución, que permite un cumplimiento mediato de la exigencia que contiene*⁶²⁰.

8.3.3. STC 89/1984 28 de septiembre: fundamentos jurídicos.

El 28 de septiembre de 1984 el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 89/1984. Dicha sentencia fue elaborada por el Pleno del TC, cuyos integrantes fueron: su Presidente, don Manuel García-Pelayo y Alonso, y los Magistrados don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer. El profesor de Derecho Civil, Luis Díez Picazo, actuó como ponente en esta sentencia.

La primera cuestión de derecho en este recurso se centró en **si el acuerdo adoptado por la Diputación Provincial de León el 13 de enero de 1983, revocando el acuerdo del 16 de abril de 1980 en el que se ejercía la iniciativa del proceso autonómico mencionado en el artículo 143.2 de la Constitución Española, debía resultar en la exclusión de la provincia de León de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a la cual debía pertenecer según el proyecto de Estatuto de Autonomía correspondiente. Concretamente, el Tribunal dispuso lo siguiente:**

*“A estos efectos, por tanto, únicamente ha de examinarse el acuerdo revocatorio de la Diputación de León, adoptado el día 13 de enero de 1983, en fecha anterior a la de la Ley traída a este juicio. Con ello queda dicho asimismo que la presente sentencia no pueda 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, pues de lo que se trata aquí es única y exclusivamente de si la manifestación de la voluntad de la Diputación de no ser incluida en la Comunidad castellano-leonesa en gestación en aquel momento debió o no conducir a que el legislador se abstudiese de incluirla en ella. La cuestión de lo que la Provincia de León pueda pretender en el futuro no guarda relación alguna con este concreto problema*⁶²¹.

⁶²⁰ STC (Pleno) 89/1984, de 28 de septiembre, AH 3º.

⁶²¹ STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 1.

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional decidió no tratar la cuestión sobre si la provincia de León tenía derecho a acceder a la autonomía, y con ello, si tenía o no tenía entidad regional histórica. De este modo, buscó limitar únicamente la cuestión a si el acuerdo de la Diputación de 13 de enero de 1983 podía hacer que el legislador no incluyera a León en el estatuto de autonomía.

Una vez determinado el objeto de enjuiciamiento, el TC consideró necesario señalar que “*quaestio iuris*” no se refería a la validez del acuerdo de revocación adoptado por la Diputación Provincial, como sugirieron los recurrentes al interpretar el Auto del 4 de octubre de 1983 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. En dicho auto, se consideró que los demandantes estaban satisfechos extraprocesalmente con respecto a las pretensiones presentadas contra los acuerdos originales de la iniciativa autonómica de algunos ayuntamientos de la provincia de León. Según los demandantes, en el correspondiente recurso contencioso-administrativo, esta satisfacción extraprocesal se produjo porque la iniciativa autonómica ya no tenía ninguna posibilidad de prosperar después de que la Diputación Provincial adoptara el acuerdo de revocación.

No obstante, el TC sostuvo que la argumentación presentada por los recurrentes, quienes argumentaron que el auto mencionado implicaba que la Sala Cuarta había validado el acuerdo de revocación del 13 de enero de 1983, no solo era inexacta, sino que además no tenía relación con el problema examinado. Por lo tanto, el TC entendió que el problema a tratar es únicamente determinar **si dicho acuerdo, en el momento de su adopción, tuvo la capacidad de eliminar la eficacia impulsora del proceso de integración de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León**. La respuesta negativa a esta pregunta no excluía la posibilidad de que el acuerdo podría haber tenido otros efectos si el proyecto de ley hubiera tenido un resultado diferente durante su proceso de tramitación.

Respecto a la primera alegación del Abogado del Estado, el TC sostuvo que era importante destacar, que el acuerdo del Pleno del Consejo General de Castilla y León, no pudo tener el efecto que establece la Disposición transitoria primera de la Constitución Española. Esta disposición establece que “*en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía sus órganos colegiados, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2.º del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes*”. Por otro lado, el artículo 2 del RDL 20/1978, de 13 de junio, por el que se

aprobó la preautonomía castellano leonesa, se refería a la provincia de León, sin embargo, la disposición transitoria del decreto disponía que *“los parlamentarios de cada una de las provincias enumeradas en el artículo 2 decidirán, por mayoría de dos tercios, la incorporación de las mismas al Consejo General de Castilla y León”*. El problema era que en el caso de la provincia de León, **no había evidencia** de que en el momento en que se adoptó el acuerdo del Consejo el 16 de octubre de 1979, los parlamentarios de León hubieran tomado la decisión de incorporarse al Consejo, como lo establecía la disposición transitoria del Real Decreto-ley. Por lo tanto, el TC concluyó que la sustitución mencionada en la Disposición transitoria primera de la Constitución no podía aplicarse en este caso. Esta disposición claramente se refería solo a las diputaciones de aquellas provincias que formen parte del ente preautonómico cuyo órgano colegiado adopte el acuerdo mencionado en dicha disposición transitoria.

Tampoco compartía el TC la argumentación del Abogado del Estado de que la voluntad Diputación de León no era necesaria y que su revocación no podría tener ningún efecto, ya que, de acuerdo con el artículo 144, c) de la Constitución, las Cortes Generales tienen la facultad de reemplazar la iniciativa de las Corporaciones Locales mencionada en el artículo 143, apartado 2. Concretamente, el TC dispuso lo siguiente: *“Tal facultad de sustitución sólo puede ejercitarse mediante Ley Orgánica, según dice el artículo 144, y, si bien el precepto no lo dice expresamente, está claro que ha de tratarse de Ley aprobada precisamente al amparo de dicho precepto sin que pueda considerarse que se ha cumplido el requisito, y ejercida la facultad por él condicionada, al aprobar un Estatuto de Autonomía como ley Orgánica, según exige la norma constitucional, porque de ser así no tendría sentido alguno la iniciativa de las Corporaciones, cuya eventual ausencia resultaría siempre automáticamente suplida por la voluntad de las Cortes manifestada en el solo hecho de aprobar un Estatuto que las abarcase”⁶²²*.

Es decir, el Tribunal sostuvo que sí que era necesaria la voluntad de las diputaciones provinciales, ya que el art. 144 establece claramente que para “sustituir” la iniciativa autonómica, las Cortes Generales tiene que dictar una ley orgánica cuyo objeto es únicamente la iniciativa, no bastando con la aprobación de un Estatuto de Autonomía, ya que de ser así, carecería de sentido la iniciativa de las Corporaciones, al ser esta automáticamente suplida por la aprobación de un Estatuto de autonomía que las abarcase.

⁶²² STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 4.

Por otro lado, el TC abordó las alegaciones de los recurrentes respecto el Reglamento del Congreso. Entendió que no se había violado en absoluto el artículo 136, tanto en su primer como en su tercer apartado, como los recurrentes argumentaron. Este artículo regula las acciones que tiene que llevar a cabo la Mesa *"una vez recibido en el Congreso un proyecto de Estatuto"*, y es evidente que esta descripción no se aplicaba al acuerdo sobre el cual la Diputación envió una certificación a la mencionada Mesa que, evidentemente, no era un Estatuto.

Además, entendió que tampoco se había infringido el art. 207 del Reglamento, que dispone lo siguiente: *"disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente"*. Bien es cierto, que el TC reconoció que el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue admitido en la legislatura anterior y que por tanto caducó en aplicación del mencionado artículo. No obstante, entendió que *"tal caducidad obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes cuando así lo permita su naturaleza"*⁶²³. Con ello, el Tribunal dijo claramente que la nueva Cámara puede excepcionar la caducidad respecto a asuntos presentados en las anteriores legislaturas y cámaras, haciendo suyos los asuntos pendientes de la anterior legislatura cuando así lo permita su naturaleza. En este caso particular, nos encontramos frente a un Proyecto de Estatuto que la Asamblea de Parlamentarios había enviado al Congreso, el cual lo adoptó y lo publicó en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales" (Congreso de los Diputados), serie M, número 661, el 26 de septiembre de 1981, para su tramitación como una ley orgánica. Por lo tanto, este proyecto ya había dejado de estar vinculado al órgano que lo había originado y que había cumplido su función en ese proceso. En vista de esto, es evidente que la Mesa actuó de manera correcta cuando, en su reunión del 30 de noviembre de 1982, decidió ordenar la publicación del proyecto, la cual se realizó en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales" (Congreso de los Diputados), serie M, número 31, el 3 de diciembre de 1982.

Finalmente, el TC abordó la cuestión sobre si el Estatuto de Autonomía de Castilla y León infringía el art. 147.2, c) de la CE, artículo que dispone que los Estatutos tiene que establecer la sede la instituciones de la comunidad autónoma, ya que en el art. 3 del EA de Castilla y León, en vez de determinarlas, disponía que *"constituidas las Cortes de Castilla y León en la Villa*

⁶²³ STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 6.

de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno, por mayoría de dos tercios”.

En la Sentencia se nos indicó lo siguiente: *“los recurrentes mantienen que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León viola el artículo 147.2,c), de la Constitución, según el cual los Estatutos deberán contener la sede de las instituciones autónomas, porque en el artículo 3, en lugar de determinarse ésta, se dice que «constituídas las Cortes de Castilla y León en la Villa de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno, por mayoría de dos tercios»”⁶²⁴.*

Es decir; los recurrentes sostenían que debía ser el Estatuto el que reglara la sede o sedes de las instituciones de autogobierno, fijándolas concretamente. Sustentaban su posición en el artículo 147.2 c) de la CE, que dice lo siguiente:

“2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

... c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”.

Por lo tanto, entendían que la determinación de la sede o sedes de las instituciones de autogobierno, sólo podían hacerse en el Estatuto de autonomía; había, según ellos, una reserva absoluta de esta materia al Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional hizo dos afirmaciones respecto a esta cuestión:

1ª).- No había una reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley (autonómica) no podría considerarse contrario al artículo 147.2, c).

2ª).- La regulación de denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias estaba absolutamente excluida de ser regulada por una norma estatal no estatutaria. Pero consideró que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no infringía el contenido en el artículo 147., c), de la Constitución cuando, aun no fijándose la sede por su nombre, se estableció en el Estatuto qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que era perfectamente acorde con una interpretación, de la que no había

⁶²⁴ STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7.

motivos para rechazar, que veía en el artículo 147.2, c), una reserva estatutaria sólo relativa a la materia abordada.

El Tribunal Constitucional lo expresó literalmente en los términos que siguen:

“La determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el artículo 147.2 de la Constitución no puede conducir, sin embargo, a una conclusión como la que los recurrentes defienden, porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, única hipótesis en la que la afirmación de los recurrentes sería indiscutible. Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias [artículo 147.2, c)], ya que éstas pueden resultar también de las leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2, c). Y lo mismo hay que decir de la determinación de la sede de tales instituciones. El precepto contenido en el artículo 147.2 c), de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2, c), una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa”⁶²⁵.

Por todas las razones expuestas, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad, contra la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

8.4. El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo del de aplicación a la provincia de Segovia del artículo 144.c) de la Constitución.

8.4.1. Alegaciones de los recurrentes.

Como ya hemos dicho, durante las discusiones en el parlamento acerca de la Ley Orgánica de Integración, los dos representantes de Segovia en el Congreso de los Diputados, Modesto Fraile y Carlos Gila, amenazaron con la posibilidad de llevar el asunto al Tribunal

⁶²⁵ STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7.

Constitucional para salvaguardar los derechos de la provincia de Segovia y asegurar que se respetara la decisión expresada mayoritariamente por sus Ayuntamientos de no unirse a Castilla y León⁶²⁶.

Para llevar a cabo esta amenaza, contaron con el mismo apoyo y colaboración con el que se había respaldado a la provincia de León en la defensa de sus intereses. Nuevamente, los senadores pertenecientes a la coalición electoral AP-PDP-UL decidieron firmar el recurso de inconstitucionalidad, esta vez dirigido contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que establecía la incorporación de la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante la aplicación del artículo 144.c) de la Constitución⁶²⁷.

Los miembros de esta coalición eran los siguientes: “*Eulogio Aguado Calleja, José Luis Aguilera Bermúdez, Rodolfo Ainsa Escartín, José Alarcón Molina, Castor Alonso Bar, José María Álvarez de Eulate Peñaranda, Francisco Javier Álvarez Gascos Fernández, Domingo de Guzmán Álvarez Ruiz de Viñaspre, Evaristo Amat de León Guitart, Alfonso Javier Anón Lizaldre, Juan de Arespacochaga y Felioe, Miguel Arias Cañete, Eduardo Balsega García Escudero, José Bautista de la Torre, Carlos Blanco-Rajoy Martínez-Reboredo, Antonio Carlos Blesa Rodríguez, Juan Antonio Bolea Foradada, José Calderón Llamas, Ambrosio Calzada Hernández, José Cremades Mellado, Jesús Cueto Sesmero, José Gabriel Díaz Berbel, Manuel Antonio Díaz Mantis, José María Escuín Monfort, Fernando Gil Nieto, Juan Carlos Guerra Zunzunegui, Ángel Isidro Guimera Gil, Julio Gurriarán Canalejas, Luis Hens Tienda, José María Herrero González, Carlos Jaramillo Rodríguez, Joaquín Jiménez Hidalgo, Félix López Hueso, María del Carmen Lovelle Alen, José Macias Santana, Miguel Márquez López, Rafael Márquez y Cano, Ignacio Juan Martín Amaro, Vicente Mateos Otero, Santos Misol de la Iglesia, Eduardo Olano Gurriarán, Fernando Pardo Gómez, Carlos Pinilla Touriño, Enrique Prieto Carrasco, Enrique Ramón Fajarnes, Manuel Julio Reigada Montoto, Joaquín Ribas de Reyna, José Rodríguez Fernández, Juan Antonio Rueda Crespo, José Isidoro Ruiz Ruiz, Juan Francisco Serrano Pino, Agustín de la Sierra Herrera y Julio Ulloa Vence*”⁶²⁸.

Antes de la interposición del recurso, el senador de Segovia, José María Herrero González, en una fecha anterior al 14 de mayo de 1983, envió una carta al Presidente de la Diputación

⁶²⁶ FUENTETAJA SANZ, J., *op. cit.*, pp. 343-344.

⁶²⁷ *Ibidem*, p. 344.

⁶²⁸ *Ibidem*.

de Segovia, Rafael de las Heras. En esta carta, solicitó una certificación que demostrara los resultados de los dos procesos autonómicos que habían tenido lugar en la provincia de Segovia. Además, buscaba obtener información sobre la presentación del recurso contencioso-administrativo contra la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Cuéllar el 3 de diciembre de 1981⁶²⁹.

Fue el abogado Don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su papel de comisionado en representación de los 53 Senadores mencionados en la demanda, quien presentó el 1 de junio de 1983 un recurso constitucional contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo (publicada en el "Boletín Oficial del Estado" número 52, de 2 de marzo). Este recurso fue identificado por el número 380/1983 y se fundamentó en que ley mencionada infringía los artículos 2⁶³⁰, 143.3⁶³¹ y 144, c)⁶³², de la Constitución. En la solicitud concreta de su demanda, suplicaron al Tribunal que emitieran un fallo en el que se declare ***"la inconstitucionalidad de la mencionada norma en su totalidad y, como resultado, la nulidad completa de las disposiciones impugnadas"***⁶³³. Los recurrentes respaldaron su petición en los siguientes hechos y argumentos legales.

En primer lugar, el Real Decreto-ley 20/1978, emitido el 13 de junio, estableció el régimen preautonómico para Castilla y León, abarcando a la provincia de Segovia. Sin embargo, se aclaró en el artículo 2 de este decreto que esto no anticipaba "la futura organización" de cada una de las provincias mencionadas.

Una vez que se había aprobado la Constitución, el Consejo General de Castilla y León, siguiendo la Disposición transitoria primera, comenzó el proceso autonómico enfocado en las provincias que formaban parte del régimen preautonómico. Sin embargo, los municipios en la provincia de Segovia expresaron su oposición a esta iniciativa autonómica, una decisión

⁶²⁹ *Ibidem*, p. 345.

⁶³⁰ Vid. Art. 2 CE: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

⁶³¹ Vid. Art. 143.3 CE "3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años".

⁶³² Vid. Art. 144, c) CE: "Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143".

⁶³³ STC (Pleno) 100/1984, de 8 de noviembre, AH 1.

respaldada por la Diputación Provincial en su reunión del 23 de abril de 1980. En esta sesión, acordaron no ejercer, al menos por el momento, el derecho a la autonomía contemplado en el artículo 143 de la CE. El proceso autonómico de Castilla y León culminó con la creación de su respectivo Estatuto de Autonomía, el cual no incluyó a Segovia. Sin embargo, la Disposición transitoria octava de este Estatuto previa la posible inclusión de esta provincia.

En segundo lugar, en julio de 1981, se llegó a un acuerdo entre el PSOE y el Gobierno de UCD en los denominados "Pactos Autonómicos" para incluir a Segovia en el proceso de autonomía de Castilla y León. Pocos días después, el 31 de julio de 1981, la Diputación Provincial decidió ejercer el derecho a la autonomía, permitiendo que la provincia se convirtiera en una comunidad autónoma uniprovincial con su propio autogobierno. Desde agosto hasta diciembre de 1981, tuvieron lugar acuerdos de adhesión a la iniciativa autonómica de la Diputación en 179 de los 204 municipios que conforman la provincia de Segovia. **Estos resultados representaban un porcentaje del 87,7% de los municipios de Segovia, abarcando el 56,69% de su censo electoral.** Con estas cifras se cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 143.2⁶³⁴ de la Constitución. Dentro de estos acuerdos de adhesión, se incluye el del Ayuntamiento de Cuéllar, que fue aprobado el 5 de octubre de 1981. Sin embargo, a pesar de lo establecido en el artículo 79.2⁶³⁵ de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y a pesar de las solicitudes realizadas por la Diputación Provincial y el Gobierno Civil de Segovia, el mencionado Ayuntamiento no notificó este acuerdo a la Diputación hasta el 4 de diciembre de 1981. No obstante, el 3 de diciembre de 1981, un día antes de la notificación, el Ayuntamiento de Cuéllar tomó un segundo acuerdo en el que revocó el anterior. Este segundo acuerdo, que fue notificado a la Diputación el 31 de diciembre del mismo año, consistía en ***“dirigirse a las Cortes Generales para que puedan, previos los trámites correspondientes, llevar a cabo, según la Constitución, la integración de la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y***

⁶³⁴ Vid. Art. 143.2 CE: “2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas”.

⁶³⁵ Vid. Art. 79.2 LRJPAC: “2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria”.

*León*⁶³⁶. Contra este acuerdo, se presentó un recurso de reposición y, posteriormente, un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Madrid.

Mientras se esperaba una decisión sobre ese recurso, se finalizó el proceso autonómico de Castilla y León con la aprobación y publicación de su Estatuto. Además, se llevó a cabo todo el procedimiento parlamentario, culminando en la aprobación y publicación de la Ley Orgánica 5 de 1983. Dicha ley establecía la incorporación de la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, que ya estaba en marcha, en virtud de lo dispuesto en el artículo 144, c) de la Constitución.

En tercer lugar, los recurrentes argumentaron que a pesar de que nuestra Constitución no proporciona una definición precisa de autonomía, **parece claro que se concibe como un derecho y no como una obligación**. A partir de esto, dedujeron que su ejercicio es voluntario, siguiendo el principio dispositivo. Además, sostuvieron que *“no se puede obligar, jurídicamente hablando, a cualquier territorio a acceder a la condición de Comunidad Autónoma”*⁶³⁷.

La forma principal en la que se refleja el principio de voluntariedad es el ejercicio de la iniciativa autonómica. Los recurrentes consideraron la autonomía como un derecho, y por lo tanto, la adquisición de la condición de Comunidad Autónoma no podía ser simplemente una concesión otorgada por el Estado. Por lo tanto, la Constitución otorga un amplio margen de libertad a los municipios, provincias y entidades preautonómicas para expresar su voluntad y configurar el mapa autonómico, que no está predeterminado por el Título VIII de la Constitución. Sin embargo, consideraron importante destacar que el artículo 144 *“contempla ...un sistema de correctivos a este principio de voluntariedad característico de la iniciativa autonómica”*⁶³⁸.

En cuarto lugar, los demandantes examinaron el caso específico de Segovia. Dado que no se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 143.2 de la CE, respecto a la provincia de Segovia, esto conllevaba dos consecuencias. En primer lugar, **la disolución del ente preautonómico castellano-leonés**, de acuerdo con lo establecido en la Disposición

⁶³⁶ STC 100/1984, de 8 de noviembre, AH 1, 2º.

⁶³⁷ STC (Pleno) 100/1084, AH 1, 3º.

⁶³⁸ STC (Pleno) 100/1084, AH 1, 3º.

transitoria séptima, b) ,de la CE. En segundo lugar, el fracaso de la iniciativa autonómica en esa provincia, según lo establecido en el artículo 143.3 de la CE, implicó que **se debía esperar durante un período de cinco años**, es decir, hasta el **26 de abril de 1985**, para poder volver a ejercer la iniciativa autonómica en esa provincia. Como resultado, Segovia tendría que haber quedado excluida del proceso autonómico de Castilla y León.

Además, mientras se aguardaba el desenlace del recurso contencioso-administrativo relacionado con la revocación del acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar, **no era posible determinar si ha sido exitosa la iniciativa autonómica a nivel provincial**. En caso de que el recurso obtuviera un fallo favorable, es decir, se revoque el acuerdo del Ayuntamiento de Cuéllar de 3 diciembre de 1981, se interpretaría como el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 143.2 de la CE, junto con la opción de intervención de las Cortes Generales conforme a lo estipulado en el artículo 144, a), de la CE. No obstante, si el recurso fuera desestimado, la iniciativa se consideraría un fracaso, y se aplicaría la misma solución que en el escenario previo, lo que significa que no sería factible retomarla hasta que transcurran cinco años.

Por último, los demandantes procedieron a examinar lo que han denominado el **“sistema correctivo del artículo 144, c), de la Constitución”** que **“convierte a las Cortes Generales, con carácter excepcional, en titulares constitucionalmente legitimados para el ejercicio de la iniciativa autonómica”**⁶³⁹. El artículo 144, c), plantea dos cuestiones clave: la interpretación de la palabra "sustituir" y la apreciación de "motivos de interés nacional". Dado que esta cláusula se refiere a una decisión política de las Cortes que solo puede tener lugar si la interpretación de la palabra "sustituir" lo permite, los demandantes se centraron únicamente en el análisis del significado de la palabra "sustituir". Los dos significados de la palabra sustituir son 1º) **“(P)oner la iniciativa de las Cortes en lugar de una iniciativa no ejercida”**⁶⁴⁰; y, 2º) **“(P)oner en lugar de una iniciativa ya ejercida otra de signo contrario”**⁶⁴¹. Los demandantes consideraron que de los dos posibles significados de la palabra "sustituir" en el artículo 144, c) de la Constitución, solo era admisible el 1º) y no el 2º). Esta afirmación se basaba en los siguientes argumentos:

⁶³⁹ STC 100/1984, de 8 de noviembre, AH 1, 2º.

⁶⁴⁰ STC 100/1984, de 8 de noviembre, AH 1, 4º.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

1.- La autonomía se otorga como un derecho a los pueblos de España. Por lo tanto, el artículo 144, c) tiene un **carácter excepcional y debe interpretarse de manera restrictiva**, es decir, solo debe aplicarse en casos en los que no haya habido una voluntad de iniciar el proceso autonómico.

2.- El plazo de cinco años establecido en el artículo 143.3 de la Constitución impide que la provincia de Segovia pueda volver a ejercer su iniciativa para unirse a Castilla y León hasta que transcurra ese período de tiempo. Por lo tanto, **no puede ser "sustituida" por las Cortes** en el sentido de ser integrada en esa comunidad autónoma antes de que se cumpla el plazo de cinco años, ya que ***“se estaría haciendo una interpretación fraudulenta de este artículo (el 143.3 de la CE) al utilizarse para evitar el contenido de otra norma”⁶⁴²***.

3.- La facultad atribuida a las Cortes Generales por el artículo 144, c) de la CE ***“puede encerrar graves peligros”*** aunque también podría tener efectos positivos en caso de que ciertos territorios, al no ejercer la iniciativa autonómica, queden excluidos de la configuración del Estado Autonómico, lo que podría provocar disfuncionalidades significativas.

Por todos estos motivos, consideraron que la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, infringe los artículos 2, 137, 143.3 y 144 c) de la Constitución.

8.4.2. Alegaciones del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado sostuvo que la provincia de Segovia había experimentado tres iniciativas autonómicas diferentes: primero, la iniciativa del Consejo General de Castilla y León en virtud de la Disposición transitoria primera de la CE y que suponía la integración de la provincia de Segovia en Castilla y León; segundo, la iniciativa autonómica uniprovincial derivada del acuerdo de la Diputación de fecha 31 de julio de 1981; y tercero, la iniciativa de las Cortes Generales. La primera iniciativa no tuvo éxito debido a la falta de adhesión de algunos municipios de la provincia, pero estaba claro que se llevó a cabo siguiendo los procedimientos establecidos en el artículo 143.2 de la CE. Como resultado de su fracaso, debía aplicarse la restricción establecida en el artículo 143.3 de la CE, que conlleva un período de espera de cinco años una vez que esta vía no ha tenido éxito. Por lo tanto, según el

⁶⁴² STC 100/1984, de 8 de noviembre, AH 1, 4º.

Abogado del Estado: ***“resultan tachados de invalidez todos los trámites producidos en contravención del 143.3 de la CE, es decir, la iniciativa autonómica tomada por la Diputación el 31 de julio de 1981 y su tramitación posterior”***⁶⁴³.

Por otro lado, de acuerdo con el Abogado del Estado, no era apropiado relacionar el artículo 143.3 de la CE con el caso de la iniciativa de las Cortes Generales contemplada en el artículo 144, c), de la CE. Esto se debía a dos motivos:

1.- Tanto el sentido literal de ese precepto como su posición dentro del artículo que regula la iniciativa autonómica de las provincias, indican claramente que se refiere únicamente a esta última.

2.- Desde una perspectiva lógica, la única iniciativa que puede fracasar es la contemplada en el artículo 143.2 de la CE, ya que en ella participan varios actores cuyas voluntades pueden estar en desacuerdo y llevar al fracaso de la iniciativa inicial. Sin embargo, este caso no se aplica al artículo 144, c), de la CE, **ya que una vez que las Cortes adoptan esta iniciativa, se perfecciona por completo**. En este caso, no hay intervenciones posteriores ni procedimientos adicionales, ya que la iniciativa del artículo 144, c), de la CE no solo reemplaza el impulso inicial del proceso del artículo 143.2, sino que también cubre todo el proceso y todos los requisitos que componen el procedimiento del artículo 143.2. Por lo tanto, ***“la norma del 143.3”***⁶⁴⁴ **es, pues, impeditiva para la provincia, pero no para las Cortes Generales”**⁶⁴⁵.

Además, el Abogado del Estado coincidía con los demandantes, en afirmar que la Constitución no solo establece el principio dispositivo, sino también un sistema de medidas correctivas para garantizar el interés nacional. La acción del Estado en nombre del "interés nacional", según el artículo 144, c) de la CE, puede aplicarse en tres situaciones:

a) Cuando no se ha tomado ninguna iniciativa autonómica.

⁶⁴³ STC 100/1984, de 8 de noviembre, AH 2, 2º.

⁶⁴⁴ Esta norma consiste, como ya hemos dicho, en que es necesario esperar durante un periodo de cinco años desde el fracaso de la iniciativa autonómica del art. 143.2 de la CE.

⁶⁴⁵ STC 100/1984, de 8 de noviembre, AH 2, 2º.

b) Cuando se ha tomado una iniciativa pero sin éxito.

c) Cuando se ha tomado una iniciativa que cumple con todos los requisitos del artículo 143.2 de la CE.

La intervención del Estado es más débil en la segunda situación, que es la que se aplicó en este caso, ya que la voluntad provincial invocada por los recurrentes **no se había acreditado** y, en cualquier caso, **carecía de fundamento jurídico sólido**.

Es más, según el abogado del Estado, el texto del artículo sugiere que las Cortes Generales no tienen sus competencias limitadas únicamente a la hipótesis b), sino también serían competentes en el tercer supuesto. Interpretando estas facultades no como opciones mutuamente excluyentes, sino como posiblemente convergentes, los poderes otorgados a las Cortes según los apartados a) y c) del artículo 144 de la CE sugieren que la Ley Orgánica impugnada ***“lleva implícito el rechazo a la posibilidad de autorizar una comunidad autónoma provincial dado que su objetivo es precisamente la integración de dicha provincia en una comunidad más amplia”***⁶⁴⁶.

Por todos estos motivos, el Abogado del Estado defendió la desestimación del recurso, ya que la LO 5/1983 era plenamente constitucional.

8.4.3. STC (Pleno) 100/1984, de 8 de noviembre: fundamentos jurídicos.

El 8 de noviembre de 1984 el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 100/1984⁶⁴⁷. Dicha sentencia fue elaborada por el Pleno del TC, cuyos integrantes fueron: el Presidente don Manuel García-Pelayo y Alonso, junto con los Magistrados don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer. El Catedrático de Historia de Derecho, Francisco Tomás y Valiente, quien fue

⁶⁴⁶ *Ibidem*.

⁶⁴⁷ Esta sentencia fue publicada en el BOE el 31 de octubre de 1984.

asesinado por un atentado de la banda terrorista ETA el 14 de febrero de 1996, actuó como ponente de esta sentencia.

El Tribunal Constitucional distinguió tres cuestiones que debían ser abordadas separadamente: dos de ellas eran fundamentos de la solicitud de los recurrentes, y la tercera, relacionada con uno de los fundamentos, fue planteada por el Abogado del Estado.

1.- En primer lugar, se argumentó que **la Ley Orgánica 5/1983 era inconstitucional porque las Cortes Generales habían infringido el plazo de cinco años establecido en el artículo 143.3 de la CE.**

2.- En segundo lugar, y como el principal fundamento de la alegación de inconstitucionalidad, se sostuvo que **la Ley impugnada violaba los artículos 2, 143.2 y 137⁶⁴⁸ de la CE en lo que respecta a la provincia de Segovia, porque las Cortes habían interpretado de manera incorrecta el artículo 144, c), de la Constitución.**

3.- Por último, el Abogado del Estado planteó la cuestión de **si el plazo establecido en el artículo 143.3 de la CE afectaba o no a las Cortes**, y sostuvo que **toda la iniciativa autonómica de la provincia de Segovia a partir del acuerdo de la Diputación del 31 de julio de 1981 tendría que ser invalidada**, precisamente debido al mismo plazo establecido en el artículo 143.3 de la Constitución. El plazo de cinco años al que se refería el Abogado del Estado, fue consecuencia del fracaso de la iniciativa del Consejo general de Castilla y León en virtud de la Disposición transitoria primera de la CE, y que suponía la integración de la provincia de Segovia en Castilla y León, integración que no contó con los votos favorables de mayoría de los ayuntamientos de la provincia de Segovia.

Respecto a la invalidez del acuerdo de la Diputación del 31 de julio de 1981, el TC dispuso lo siguiente: ***“el objeto de este recurso no es la iniciativa autonómica adoptada por la Diputación de Segovia el 31 de julio de 1981, ni tampoco su desarrollo, aunque sobre éste sea ineludible formular determinadas consideraciones, sino la Ley aprobada por las Cortes Generales”⁶⁴⁹***. Es decir, entendió que no había una conexión necesaria entre este

⁶⁴⁸ Vid. Art. 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

⁶⁴⁹ STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 1.

objeto y la cuestión planteada por el Abogado del Estado. Por lo tanto, el Tribunal consideró **que no tenía la obligación de pronunciarse sobre si la provincia de Segovia podía o no iniciar un proceso hacia la autonomía uniprovincial hasta después de cinco años a partir del fracaso de la iniciativa adoptada por el Consejo Preautonómico de Castilla y León** (o, en su caso, desde el momento en que la provincia decidió separarse de esa iniciativa). Tampoco se pronunció el Tribunal sobre si la iniciativa del ente preautonómico afectaba a la provincia de Segovia de manera aislada a efectos del plazo en cuestión. La disyuntiva planteada por la tesis del Abogado del Estado era que, o bien la Diputación Provincial de Segovia no podía iniciar hasta pasados cinco años otro proceso a la autonomía uniprovincial, o bien sí que podía iniciarlo antes de pasar los cinco años. Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que la cuestión de si la Ley Orgánica impugnada era constitucional no estaba condicionada por la resolución de esa pregunta, ya que, como se explicó más adelante, la conformidad de la Ley con la Constitución se mantendría incluso en el segundo escenario de la disyuntiva mencionada, es decir, cuando la Diputación Provincial había iniciado el procedimiento a la autonomía uniprovincial antes del transcurso de esos cinco años. De este modo, el TC estaba diciendo que el artículo 144, c) de la CE se aplicaría igual en el supuesto de que haya fracasado una iniciativa autonómica y hubiera que esperar cinco años para iniciar nuevo proceso de autonomía; como cuando el proceso se haya iniciado conforme a el art. 143.2 de la CE.

No obstante, para el TC la cuestión esencial consistió en analizar la relación entre el artículo 143.3 de la Constitución y las facultades otorgadas a las Cortes en el artículo 144, es decir, si el período de cinco años del primer artículo tiene algún impacto en las Cortes. En relación con este problema, la respuesta el TC fue definitivamente negativa.

En realidad, según el TC, la iniciativa a la que se hace referencia en el artículo 143.3, que no puede ser reiterada hasta que hayan pasado cinco años desde su presentación, se aplica a los entes mencionados en los dos primeros apartados del mismo artículo. No obstante, el TC aclaró que esta afirmación no solo se sostiene, como afirmó el Abogado del Estado, sobre la base de criterios de interpretación literal y sistemática que él mismo presentó, sino también porque 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 las manos de 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 CE, a las Cortes Generales que representan al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (artículos 66.1 y 1.2 de la Constitución)”⁶⁵⁰.

Es decir, en este caso el Tribunal Constitucional consideró que la limitación temporal del art. 143.3 únicamente afecta a las Diputaciones, los órganos interinsulares y las dos terceras partes de los municipios que representen la mayoría del censo electoral, y no a las Cortes Generales, ya que no tiene sentido subordinar “los motivos de interés nacional” a un largo periodo de tiempo que comienza por la decisión de unas entidades territoriales (municipios y diputaciones), que a diferencia de las Cortes Generales, no representan a la totalidad del pueblo Español, que es el verdadero titular de la soberanía.

Por otro lado, el Tribunal abordó la cuestión de si la Ley orgánica violaba los artículos 2, 137 y 144, c).

Respecto a esta cuestión, el Tribunal dispuso lo siguiente: *“Es necesario no confundir el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a «las nacionalidades y regiones» que integran la Nación española (artículo 2) y que conectado con el 143.1 (al margen de otros supuestos que no hacen al caso) consiste en 1º) el derecho a «acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas», (2º) con el derecho de cada provincia a la autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», se entiende, en cuanto provincia (artículo 137 de la CE), ni (3º) tampoco con el derecho a la iniciativa autonómica”⁶⁵¹.* Por lo tanto, el TC identificó tres derechos distintos (derecho a la autonomía, derecho a la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y el derecho a la iniciativa autonómica). El derecho a la autonomía se ha distinguido claramente del resto, en las sentencias del TC 4/1981, de 2 de febrero (RTC 1981\4), y 32/1981, de 28 de julio (RTC 1981\32) y por lo tanto no fue abordado en este caso, ni pudo ser violado por la Ley orgánica.

⁶⁵⁰ STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 1.

⁶⁵¹ STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 2.

Por otro lado, el TC reconoció que la provincia de Segovia sí que era titular del tercer derecho (derecho a la iniciativa autonómica). No obstante, tenía que cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 143.1 y 2 de la Constitución para convertirse en una Comunidad Autónoma. Y en este caso este derecho sí que se ha llevado a cabo por la provincia de Segovia, ya que sus órganos provinciales y locales ejercieron la iniciativa autonómica. Sin embargo, el Tribunal respecto a esta cuestión, dispuso lo siguiente:

“Pero ello no significa, sin más, que directamente emanado de la Constitución, Segovia, o cualquier otra provincia, tenga un derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el 143.1 de la CE exige al respecto, esto es, si se trata de una provincia «con entidad regional histórica», y si, por otra parte, en su proceso hacia la autonomía se han cumplido las exigencias del 143.2 de la CE”⁶⁵².

Es decir, no basta con que la provincia ejerza la iniciativa autonómica y cumpla los requisitos del art. 143, sino que, en última instancia, es necesario que las Cortes Generales le den el visto bueno, verificando los requisitos del art. 143 de la CE.

Sin embargo, en el caso concreto de Segovia, no se dio la oportunidad de que las Cortes Generales evaluaran si la Segovia cumplía con el requisito de ser una "provincia con entidad regional histórica", ni si se habían satisfecho las condiciones del artículo 143.2 de la Constitución en su proceso hacia la autonomía. Esto se debió a la interrupción del proceso autonómico en curso. Es importante destacar que, en este caso, incluso si las Cortes Generales hubieran determinado que Segovia no cumplía con el requisito de ser una provincia con "entidad regional histórica," aún podrían haber autorizado su constitución como una comunidad autónoma uniprovincial por razones de interés nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 144, a) de la Constitución.

En resumen, el Tribunal Constitucional dispuso lo siguiente *“la provincia de Segovia, antes de la Ley Orgánica 5/1983, no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma directamente emanado del artículo 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la*

⁶⁵² STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 2.

*apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales, por lo que no puede admitirse que haya sido vulnerado en este caso el artículo 2 de la Constitución por haber contrariado la Ley impugnada un derecho de Segovia a su autonomía uniprovincial, que en cuanto tal no viene directamente reconocido en la Constitución*⁶⁵³.

La última cuestión que abordó el Tribunal en la sentencia, fue si la Ley impugnada violaba la Constitución por la utilización, más allá de lo que permite el art. 144 c) de la CE, de una iniciativa contraria a la voluntad autonómica de la provincia de Segovia.

Al igual que los recurrentes, el TC reconoció que la Constitución no proporciona un concepto preciso sobre lo que es la autonomía. Sin embargo, entendió que esto no significa que el contenido y los límites de este derecho puedan extraerse a través de la interpretación del texto constitucional. En su lugar, hizo referencia a otras sentencias que abordaron extremos similares. De esta forma, el TC en la STC 4/1981 dispuso lo siguiente: *"Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución*⁶⁵⁴. Además, en la STC 76/1983, el TC sostuvo que *"el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías*⁶⁵⁵.

Por lo tanto, el TC entendió podían surgir límites en función de un interés nacional, que, aunque compatible con el interés de las partes, podría chocar con el interés de una comunidad específica. Dado que las provincias individuales no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del artículo 2 de la Constitución, sino que poseen el derecho a ejercer la iniciativa autonómica, estos límites también se aplicarían cuando una provincia busca configurarse como una Comunidad Autónoma uniprovincial.

⁶⁵³ STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 2.

⁶⁵⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

⁶⁵⁵ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2, a).

Finalmente, el Tribunal Constitucional dispuso la siguiente conclusión:

*“Ante la no formalización de la iniciativa autonómica uniprovincial de Segovia, las Cortes se encuentran a 1 de marzo de 1983 (es decir, diecinueve meses después del acuerdo de la Diputación Provincial de 31 de julio de 1981, que puso en marcha tal iniciativa) con que 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 artículo 22 de la de 1931) (RCL 1931\1645). 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, «región a la que está “la provincia de Segovia” conforme a los criterios del artículo 143.1 de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos». Por último, **son también las Cortes Generales el órgano constitucional del Estado competente para invocar y apreciar la concurrencia en tal situación de «razones de interés nacional» justificativas de la decisión normativa que se contiene en la Ley 5/1983.** Este Tribunal entiende que al actuar así, las Cortes no excedieron los límites del 144, c), de la Constitución, y que, por consiguiente, la Ley impugnada que formalmente cumple los requisitos de la disposición octava de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (RCL 1983\405), y que entró en vigor el mismo día que el Estatuto de Castilla-León, no viola el artículo 144, c), de la CE, por lo que, como pide el Abogado del Estado, debe declararse plenamente conforme con la Constitución”⁶⁵⁶.*

Por todos estos motivos, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso interpuesto contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la provincia de Segovia.

9. CONCLUSIONES.

De lo expuesto en el presente trabajo, extraemos las siguientes conclusiones:

Primera. *Las vías de acceso a la autonomía.* Hemos visto como la Constitución de 1978 establecía dos vías principales para acceder a la autonomía: la “vía lenta” del art. 143 y la “vía rápida” del art. 151. La vía lenta, requería que la provincia o grupo de provincias tuvieran “entidad

⁶⁵⁶ STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 4.

regional histórica”, que la iniciativa hubiera sido interpuesta por las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, y que esta iniciativa fuera respaldada por dos tercios de los municipios que representasen la mayoría del censo electoral. Por otro lado, la vía rápida, requería que la iniciativa hubiera sido interpuesta por las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, que fuera respaldada por las tres cuartas partes de los municipios que representasen la mayoría del censo electoral, y que dicha iniciativa se ratificará en un referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Además, si se optaba por la vía lenta, se tenía que esperar durante un periodo de cinco años para alcanzar el máximo techo competencial, mientras que si se seguía la vía rápida, no era necesario esperar durante ese periodo. Nosotros consideramos que esta “vía rápida” fue una concesión a los partidos nacionalistas catalanes y vascos, sobre todo porque estas dos regiones, junto con Galicia, no tuvieron que seguir las exigentes condiciones del art. 151, **ya que la Disposición transitoria segunda eximía de cumplir los requisitos de la vía rápida a las regiones hubiesen plebiscitado, en el pasado, proyectos de Estatuto de Autonomía.** De esta forma, se estaba otorgando un trato preferencial a Cataluña, Galicia y País Vasco, las únicas tres regiones que, aunque no se mencionaban por su nombre, habían cumplido con el requisito del plebiscito durante la Segunda República. Además, de esta disposición se podía inferir que el término "nacionalidades" en el artículo 2 estaba reservado exclusivamente para estas regiones al considerarlas "históricas". Por lo tanto se estaba estableciendo una dicotomía que llevó a privilegiar las nacionalidades en la Disposición transitoria segunda, frente a las regiones que tienen acceso lento y más limitado en competencias que las nacionalidades. Debido a esto, se establecía una peligrosa distinción entre autonomías consideradas de "primera clase" y otras de "segunda clase", a pesar de las afirmaciones de que solo diferían en el proceso de acceso al régimen autonómico y no en las competencias.

Segunda. *La cuestión territorial de Castilla y León.* Al abordar la Preautonomía Castellanoleonesa, hemos constatado que siempre hubo conflictos y controversias respecto qué provincias formaban parte de Castilla y León. Por un lado, se intentó incluir a todas las provincias que estuvieran al norte del Sistema Central, excepto Galicia, Asturias y Navarra. No obstante, hubo provincias que desde el primer momento se resistieron a formar parte de cualquier asociación o ente castellanoleonés. Estas provincias fueron Santander, Logroño y León. Nosotros consideramos que esta dificultad a la hora determinar la extensión territorial

de Castilla y León fue una de las razones por las que el proceso autonómico castellano-leonés estuvo plagado de dificultades y desafíos.

Tercera. *Las divergencias respecto a la configuración de la Comunidad Castellano Leonesa.* Al estudiar la formación de Castilla y León, nos hemos dado cuenta de cómo las diferentes fuerzas políticas tuvieron planteamientos muy diferenciados. El PSOE defendía una autonomía regional completa, lo que significaba establecer instituciones regionales sólidas que relegarían a las diputaciones provinciales a un papel secundario. De esta forma, eran partidarios de un “modelo catalán” que redujera al mínimo o incluso eliminara las diputaciones. En cambio, en la UCD no existía un consenso unánime sobre el modelo autonómico a seguir en Castilla y León. Por un lado, los miembros de UCD de Valladolid estaban a favor de alcanzar una autonomía regional completa. Y por otro lado, los miembros de UCD de Segovia, bajo el liderazgo de Modesto Fraile, estaban a favor de reducir los poderes de las instituciones regionales al mínimo, creando una especie de mancomunidad de Diputaciones. Estas profundas divergencias fueron, junto con la cuestión territorial, uno de los grandes problemas a los que tuvo que enfrentarse Castilla y León.

Cuarta. *La realidad de la desunión de los agentes del proceso autonómico segoviano convirtió en utopía el intento de Segovia para ser comunidad autónoma uniprovincial.* En ello inciden las divergencias a las que nos hemos referido en la conclusión Cuarta, la desaparición de UCD y la división que se creó entre los miembros de dicho partido, la determinación del PSOE para que Segovia se integrara en Castilla y León y la desunión entre la Diputación Provincial y los grandes municipios de Segovia. Faltó unidad, claridad de ideas y los apoyos necesarios. De ahí que los pasos concretos iniciados hacia la autonomía uniprovincial terminaron en la utopía y no en la realidad de una comunidad autónoma uniprovincial.

Quinta. *La falta de rigor del estudio histórico.* Respecto a las bases históricas y jurídicas invocadas en el proceso autonómico uniprovincial de Segovia, consideramos que el estudio histórico entregado a la Diputación, fue deficiente en muchos aspectos. En primer lugar, tenemos la cuestión de la autoría del Estudio. Sabemos que fue elaborado por el abogado Manuel González Herrero, ya que, poco tiempo después, publicó un libro que reproducía el texto íntegro del estudio. Sin embargo, el Estudio ponía que había sido elaborado por el Equipo “Garcí Ruiz de Castro”. Un estudio de semejante importancia era fundamental para justificar que Segovia poseía entidad regional histórica, requisito indispensable para constituirse como

comunidad autónoma uniprovincial de acuerdo con el art. 143.1 de la CE. Por ello, el Estudio tendría que haber tenido un autor claro. Además, no nos parece justo que hayan utilizado el nombre del historiador segoviano del siglo XVI, Garcí Ruiz de Castro, ya que se está utilizando el prestigio de otra persona para justificar las tesis de un estudio de poco rigor histórico por anteponer las finalidades política e ideológica al estudio científico. pseudohistórico. En segundo lugar, consideramos que el Equipo claramente ha manipulado datos y documentos históricos para justificar posturas sin fundamento. Por ejemplo, defendieron la existencia de un “Reino de Extremadura”, alegando unos documentos en que se mencionaban a la Extremadura castellana junto con otras regiones que sí tenían el estatus de reino, como Toledo. No obstante, esto no significa que el territorio fuera un reino, ya que no es lo mismo que un monarca ejerza su autoridad sobre un territorio, que dicho territorio posea instituciones características de un reino, como pueden ser Cortes, Hacienda, Justicia y Ejército propios. Esta clase de instituciones nunca llegaron a existir en la Extremadura castellana, que históricamente era representada por las Cortes de Castilla y seguía el sistema fiscal castellano. Por último, respecto a estos documentos, el Equipo cometió un gran error, ya que algunos documentos estaban mal fechados, por ejemplo, en la página 63 del estudio (página 125 del libro) atribuyen al rey Alfonso VIII un documento fechado en al año 1061, año en el que aún no reinaba ni su tatarabuelo.

Sexta. *El contrataste entre los ayuntamientos grandes y pequeños durante el proceso autonómico uniprovincial.* Durante el proceso autonómico uniprovincial la inmensa mayoría de ayuntamientos pequeños votaron a favor de la autonomía. Nosotros creemos que este hecho podría haber estado influenciado por la habilidad de convocatoria que exhibió la Diputación. Incluso, consideramos que es posible que, en algunos casos, las decisiones de estos municipios pudieran haber sido condicionadas para no desairar a los líderes de la institución provincial. No obstante, también podríamos considerarlo como un reflejo de la confianza que los alcaldes y concejales de los pueblos tenían en la Diputación, ya que era el primer lugar al que solían recurrir cuando se enfrentaban a problemas que excedían la capacidad económica o de gestión de su propio municipio. Cuanto más pequeña era la población, más necesaria se volvía la Diputación y, en consecuencia, más se valoraban las ayudas que se proporcionaban. Sin embargo, consideramos este tipo de relaciones podrían dar lugar, en algunos casos, a un cierto clientelismo entre la Corporación provincial y los municipios.

Séptima. *Límites del principio dispositivo del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones.* Segovia, a pesar de su intento de constituirse como comunidad autónoma uniprovincial, fue integrada en Castilla y León por medio de la LO 5/1983 por la que se aplicó el art. 144, c) de la CE. Por otro lado, León intentó segregarse revocando el acuerdo de adhesión de abril de 1983; sin embargo, dicha revocación no tuvo el efecto deseado, ya que la Mesa del Congreso hizo caso omiso de la revocación y continuó la tramitación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que incluía a la provincia de León. No obstante, en junio de 1983, el grupo político popular en el Senado presentó recursos de inconstitucionalidad relacionados con la inclusión de León y Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La incertidumbre sobre la decisión del Tribunal Constitucional se mantuvo durante aproximadamente un año. Finalmente, el 28 de septiembre de 1984, este tribunal confirmó que León permanecería dentro de la autonomía de Castilla y León. Poco después, el 8 de noviembre, el Tribunal Constitucional emitió otra sentencia para ratificar la adhesión de la provincia de Segovia a la comunidad autónoma de Castilla y León. De dichas sentencias, nosotros hemos extraído los siguientes puntos clave:

1º La iniciativa del proceso autonómico no significa que el órgano que inicia el proceso (Diputación Provincial) sea el titular del derecho a la autonomía. Este derecho pasa a otras entidades en el desarrollo del proceso de autonomía, como por ejemplo, la Asamblea a la que se refiere el artículo 146 de la CE, que es la encargada de redactar los estatutos y está compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas.

2º El art 144, c) de la CE, en el que se prevé que las Cortes Generales pueden sustituir la iniciativa autonómica, resulta aplicable tanto si se ha iniciado el proceso por los entes del artículo 143.1º y 2º de la CE como si no se ha iniciado por dichos entes. Los entes a los que se refieren dichos preceptos constitucionales son las provincias limítrofes con determinadas características comunes, territorios insulares, provincias con entidad regional histórica, las Diputaciones y las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral.

3º En la aplicación del art. 143 de la CE, las Cortes Generales pueden valorar si la provincia cumple los requisitos para ser entidad regional histórica o si por razones de interés la

provincia puede acceder individualmente a la autonomía o integrarse en otra comunidad autónoma pluriprovincial.

4º El plazo de espera de cinco años previsto en el artículo 143.3 de la CE solo resulta aplicable a las corporaciones locales a las que se refieren el artículo 143.1 y 143.2 de la CE. Sin embargo, dicho plazo no resulta aplicable a las Cortes Generales que no tienen por qué esperar cinco años para continuar el proceso autonómico.

10. FUENTES.

10.1. Legislación.

Constitución española de 1978.

Proyecto de Constitución Federal de 1873.

Constitución de la República Española de 1931.

Real Decreto de 17 de abril de 1810. *Gaceta de Madrid*, 124, de 4 de mayo de 1810.

Real Decreto de 23 de abril de 1810. *Gaceta de Madrid*, 114, de 24 de abril de 1810.

Real Decreto de 5 de noviembre de 1830. *Gaceta de Madrid*, 135, de 6 de noviembre de 1832.

Real Decreto de 21 de octubre de 1833. *Gaceta de Madrid*, 130, de 22 de octubre de 1833.

Real Decreto de 10 de noviembre de 1833 sobre la organización del régimen municipal. *Gaceta de Madrid*, 141, de 12 de noviembre de 1833.

Real Decreto de 30 de noviembre de 1933. *Gaceta de Madrid*, 154, de 3 de diciembre de 1833.

Real Decreto de 12 de octubre de 1841. *Gaceta de Madrid*, 2554, de 13 de octubre de 1841.

Real Decreto de 19 de enero de 1844. *Gaceta de Madrid*, 3415, de 20 de enero de 1844.

Real Decreto de 23 de agosto de 1854. *Gaceta de Madrid*, 600, de 24 de agosto de 1854.

Real Orden del 24 de marzo de 1846. *Gaceta de Madrid*, 4210, de 25 de marzo de 1846.

Real Orden del 25 de junio de 1851. *Gaceta de Madrid*, 6191, de 26 de junio de 1851.

Real Decreto de 18 de diciembre de 1913. *Gaceta de Madrid*, 354, de 19 de diciembre de 1913.

Real Decreto de 21 de septiembre de 1927. *Gaceta de Madrid*, 266, de 23 de septiembre de 1927.

Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 280, de 21 de noviembre de 1975.

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. *Boletín Oficial del Estado*, 4, de 5 de enero de 1977.

Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 155, 30 de junio de 1978.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. *Boletín Oficial del Estado*, 20, de 23 de enero de 1980.

Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. *Boletín Oficial del Estado*, 308, de 24 de diciembre de 1980.

Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 33, de 8 de febrero de 1988. .

Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 75, de 29 de marzo de 1994.

Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la provincia de Segovia. *Boletín Oficial del Estado*, 52, de 2 de marzo de 1983.

10.2. Jurisprudencia.

STC 89/1984, de 28 de septiembre (ECLI:ES:TC:1984:89).

STC 100/1984, de 8 de noviembre (ECLI: ES:TC:1984:100).

STC 4/1981, de 2 de febrero (ECLI:ES:TC:1981:4).

STC 76/1983, de 5 de agosto (ECLI:ES:TC:1983:76).

STC 99/1986, de 11 de julio (ECLI:ES:TC:1986:99).

STC 8/2013, de 17 de enero (ECLI:ES:TC:2013:5).

STC 87/2013, de 11 de abril (ECLI:ES:TC:2013:87).

STC 99/2013, de 23 de abril (ECLI:ES:TC:2013:99)

STC 3/2014, de 16 de enero (ECLI:ES:TC:2014:3).

11. BIBLIOGRAFÍA.

BLAS GUERRERO, A. de, “Estado de las autonomías y transición política”, en COTARELO, R. (Compilador) *Transición política y consolidación democrática España (1975-1986)*, CIS, Madrid, 1992.

CACIAGLI, M., “La parábola de la Unión de Centro Democrático”, en TEZANOS, J. F., COTARELO, R. y BLAS GUERRERO, A. (eds.), *La Transición Democrática Española*, Madrid, Sistema, 1989.

CALONGE VELÁZQUEZ, A.; ARROYO DOMÍNGUEZ, J., “En torno al artículo 144 de la Constitución: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1984”, *Revista española de derecho administrativo*, núm 45, enero/marzo 1985, pp. 266-267.

CLAVERO ARÉVALO, M., *La España de las autonomías*, Madrid, Ministerio para las Regiones, 1978.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 151*, 2003, disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>, [consulta: 7/8/2023]

CORDERO DEL CAMPILLO, M., *Crónica de un compromiso. Los años de la transición política en León*, León, SANTIAGO G. (Editor), 1988.

FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J., “Los principios del Estado Autonómico” en RODRÍGUEZ-ARANA, J. (Ed.), en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.

FOSSAS ESPADALER, E. “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, *Revista de Derecho Político*, (UNED), núm. 71-72, enero-agosto 2008, p. 152.

FUENTETAJA SANZ, J., *La Utopía de Segovia: estudio histórico y jurídico*, Librería Cervantes, Segovia, 2020.

GARCÍA AGUILERA, R., *Poder, Imagen y Comunicación. Los Gabinetes de Prensa de las Instituciones Autonómicas de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 2001.

GARCÍA ROCA, FRANCISCO JAVIER, “Contribución al estudio de la forma territorial del estado español”, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1985, pp. 397-398, <https://docta.ucm.es/entities/publication/0cd81206-671a-4df4-ab8c-f51e44e88d70>

GARCÍA SANZ, A.; MUÑOZ, J., *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana*, Madrid, 1982.

GONZÁLEZ CLAVERO, M., “La compleja articulación de Castilla y León como comunidad autónoma”, en *Anales de Historia Contemporánea*, 20 (2004), pp. 257-283.

GONZÁLEZ CLAVERO, MARIANO, “Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León, 1975-1983”, tesis doctoral inédita, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2003 (vid. cap. VII, en la dirección web: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/fuerzas-politicas-en-el-proceso-autonomico-de-castilla-y-leon-19751983--0/>).

GONZÁLEZ HERRERO, M., *La entidad histórica de Segovia. Raíz y fundamentos de la autonomía*, Segovia, 1981.

GRANJA, J. L. , BERAMENDI, J., y ANGUERA, P., *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001.

HUNEEUS, C., *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España*, Madrid, CIS, 1985.

JIMÉNEZ ALEMÁN, A.A. “Artículo 143”, en SAIZ ARNÁIZ, A./PÉREZ TREMPES, P.(dirs.)/MONTESINOS PADILLA, C. (coord.): *Comentario a la Constitución Española*, 2018.

LEGINA VILLA, J., “El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a l Sentencia de Segovia, STC 100/ 1984, de 8 de noviembre)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto 1985.

LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, J., *Atlas histórico de España y Portugal*, Madrid, Síntesis, 1999.

MARTÍNEZ DIEZ, G., "Génesis histórica de las provincias españolas", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 51, 1981, pp. 523-593.

MORENO, L., *La federalización de España*, Madrid, Siglo XXI, 1997.

