

DICTAMEN SOBRE PETICION DE QUE SE SUSPENDA LA TRAMITACION PARLAMENTARIA DE LOS PROYECTOS DE LEY ORGANICA DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CASTILLA-LEON Y DE INCORPORACION DE LA PROVINCIA DE SEGOVIA AL PROCESO AUTONOMICO DE CASTILLA Y LEON

SUMARIO: ANTECEDENTES.—I. CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL ESCRITO Y TRÁMITE PARLAMENTARIO A DARLE.—II. LAS COMPETENCIAS DE LA MESA DEL CONGRESO EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY CUESTIONADOS. LA POSICIÓN PARLAMENTARIA DE LA MESA: 1. Competencias *ratione tempore*; 2. Competencias *ratione materiae*.—III. SOBRE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE INCORPORACIÓN DE SEGOVIA AL PROCESO AUTÓNOMICO DE CASTILLA Y LEÓN.—CONCLUSIONES.

ANTECEDENTES

Por escrito que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 19 de enero de 1983, los Sres. Gallego Martín, Arnanz Ruiz, González Herrero y Lucio Cuesta, en representación de la Asociación cultural «Comunidad Castellana», dirigen a la Mesa del Congreso una serie de alegaciones que pueden resumirse en los siguientes puntos:

1.º En relación con el proyecto de ley orgánica de Estatuto de Autonomía de Castilla-León, solicitan la suspensión del trámite parlamentario por entender:

a) Que el hecho de que Segovia no se incorporase a dicho proceso autonómico originó el fracaso del mismo y, por tanto, de acuerdo con la Disposición Transitoria 7.ª de la Constitución, la disolución del órgano preautonómico de Castilla-León y la nulidad radical de todos los actos producidos por dicho ente.

b) Que la validez de los acuerdos de buen número de municipios de la provincia de León está pendiente de decisión judicial, lo que puede llevar también al fracaso de la iniciativa en dicha

provincia, originándose iguales efectos que los producidos por la no incorporación de Segovia.

2.º En relación con el proyecto de ley orgánica por el que, en aplicación del artículo 144 c) de la Constitución, se incorpora la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla-León, solicitan igualmente la suspensión de su tramitación parlamentaria aduciendo:

a) Que, según el artículo 144 c) de la Constitución las Cortes pueden, mediante ley orgánica, «sustituir» una inexistente iniciativa autonómica, pero no sustituir una iniciativa ya producida que no ha prosperado como es el caso de Segovia.

b) Que dicho proyecto de ley viola el artículo 143.3 de la Constitución, el cual señala que, caso de no prosperar una iniciativa autonómica, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

c) Que se encuentra pendiente de decisión judicial la validez o nulidad del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cuéllar, revocatorio de uno anterior en que se aceptó la iniciativa autonómica uniprovincial; y de esa decisión judicial depende el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 143.2 de la Constitución.

En relación con el escrito cuyos puntos principales han sido expuestos, se solicita el parecer de esta Secretaría General, que emite el siguiente

## D I C T A M E N

### I. CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL ESCRITO Y TRÁMITE PARLAMENTARIO A DARLE

1. Como se desprende de la forma y contenido del escrito, se trata de una petición presentada a la Cámara, en ejercicio del derecho previsto en los artículos 29 y 77 de la Constitución. El propio tenor literal de aquél lo señala al definirse a sí mismo como «escrito de petición» (apartado V).

2. Respecto a la tramitación parlamentaria debida, a la vista de lo anterior, cabe una doble opción:

a) El envío del escrito a la Comisión de Peticiones para su examen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 del vigente Reglamento del Congreso.

Dado que la petición va dirigida a la Mesa del Congreso, parece lógico que la Comisión de Peticiones enviase de nuevo el escrito a la Mesa, aunque ésta no aparece contemplada en el art. 49 entre los organismos a los que la citada Comisión puede remitir las peticiones que examine.

b) Por esta razón, y valorando la urgencia de la solicitud que contiene el escrito, la Mesa puede, excepcionalmente, contestar a dicho escrito directamente.

## II. LAS COMPETENCIAS DE LA MESA DEL CONGRESO EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY CUESTIONADOS. LA POSICIÓN PARLAMENTARIA DE LA MESA

La Mesa del Congreso es no sólo la destinataria de la petición, sino también la que podría, en su caso, dar satisfacción a la misma suspendiendo la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley en cuestión. Conviene, como paso previo a conocimiento del fondo del asunto, ver qué competencias tiene la Mesa al respecto. Ello implica entrar en uno de los aspectos básicos definidores de la posición parlamentaria de la Mesa del Congreso: el relativo a las competencias calificadoras y de tramitación de los proyectos legislativos. Veamos la cuestión desde sus dos dimensiones fundamentales:

1. *Competencias «ratione tempore».* La Mesa del Congreso de los Diputados, en cuanto «órgano rector de la Cámara» (art. 30.1. Reglamento), ostenta entre sus competencias fundamentales, según el artículo 31.1 del Reglamento, las de:

«4.º Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.

5.º Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.»

Estas funciones están, como es obvio, íntimamente unidas, pues sólo una previa calificación de los documentos parlamentarios permite decidir, primero, su admisibilidad o no, y, segundo, la tramitación ulterior que haya de dárseles. Tan unidas están que, en la práctica, dichas competencias se ejercitan simultáneamente, de modo que el acto de calificación de un documento implica automáticamente una decisión sobre su destino parlamentario, viniendo dado esto último por las normas reglamentarias aplicables a cada caso. Este acto, a la vez calificadorio y procedimental, se realiza lógicamente en el momento previo al comienzo de la tramitación parlamentaria del documento en cuestión. Es una «conditio» de la tramitación aunque, como se indicará, no puede decirse que la integre jurídicamente.

Asimismo, una vez llevada a cabo la calificación por la Mesa se inicia, inexorablemente, la tramitación sin que pueda suspenderse. La única excepción sería el descubrimiento a posteriori de vicios de origen del documento, que anularían de raíz todo el procedimiento.

Pues bien, en el supuesto en cuestión se trata, para los peticionarios, de suspender la tramitación de los proyectos de ley citados. Estos, sin embargo, fueron calificados como tales por la Mesa, y ordenada su publicación y tramitación, que en el caso del proyecto de Estatuto de Castilla-León está tan avanzada que ya se ha producido su aprobación por el Congreso. Parece claro que la Mesa no puede acceder a una solicitud que no es tempestiva, no sólo por el momento procesal en que se hace, sino también porque se aducen en su apoyo supuestas irregularidades que eran de público conocimiento en el momento en que la Mesa calificó los citados proyectos de ley, así como situaciones «sub iudice» en las que la Mesa no puede entrar, pues no modifican ninguna situación jurídica.

2. *Competencias «ratione materiae».* La función calificadoria y de impulso procedimental de la Mesa tiene una segunda dimensión referida al contenido material de dicha actividad, es decir, a qué

es lo que la Mesa califica; en este caso, qué aspectos de los proyectos de ley apreció en su día para admitirles a trámite como tales proyectos.

Plantearse esta cuestión es necesario porque los peticionarios basan su solicitud de suspensión en argumentos de inconstitucionalidad en la formación del proyecto de ley de Estatuto de Castilla-León y de inconstitucionalidad en el contenido del proyecto de ley de incorporación de Segovia al proceso autonómico de Castilla-León. ¿Debería la Mesa del Congreso haber entrado a dilucidar tal problemática para admitir a trámite los proyectos?

Hay que decir, en primer lugar, respecto a la naturaleza de la competencia calificatoria y procedimental de la Mesa en los proyectos de ley, que ésta no participa en el proceso legislativo propiamente dicho. No se la puede situar, pues, en el mismo plano que las Comisiones o el Pleno de la Cámara. La admisión o no a trámite no es una competencia de naturaleza asimilable a la iniciativa o a la elaboración legislativa. La Mesa se limita a reconocer y constatar la existencia de un proyecto de ley elaborado y adoptado por el órgano constitucionalmente competente y a darle la tramitación subsiguiente, y ello no convierte al proyecto de ley en más constitucional que antes, ni subsana sus posibles vicios, porque la Mesa no puede valorar ni juzgar el contenido material del texto, como si de un tribunal constitucional se tratara. Tampoco confiere al proyecto una fuerza legislativa que antes no tuviera, porque, repetimos, la acción calificatoria de la Mesa no es de naturaleza legislativa; es meramente fedataria o certificante del cumplimiento de los requisitos formales que constitucionalmente se exigen para integrar la iniciativa legislativa. Su sentido parlamentario es impedir la reiteración posterior de discusiones sobre la autenticidad del proyecto en cuestión.

Por tanto, no se trata de un acto libre, sino debido. Lo contrario significaría dar a la Mesa un poder de veto que no tiene ni puede tener.

a) Por esa razón la Mesa no pudo juzgar una supuesta inconstitucionalidad en el contenido del proyecto de ley de incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa, aducida por el escrito de los peticionarios.

b) En cuanto al proyecto de ley orgánica de Estatuto de Castilla-León, el artículo 136 del vigente Reglamento fija con toda corrección el alcance del acto calificadorio de la Mesa:

«Art. 136. 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.»

Por «requisitos» debe entenderse cabalmente exigencias procedimentales básicas en la elaboración del proyecto de Estatuto.

El escrito plantea como objeción básica en este caso un vicio no en el contenido, sino en la formación del proyecto de Estatuto: el fracaso de la iniciativa en Segovia, se señala, produjo la disolución del órgano preautonómico castellano-leonés, y la nulidad de todos sus actos, entre ellos, por tanto, la participación en la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía. Hay que detenerse en esta cuestión porque la Mesa sí tuvo que tener en cuenta este dato para admitir a trámite el proyecto.

Los peticionarios aplican la Disposición transitoria 7.<sup>a</sup> de la Constitución, que señala como uno de los supuestos de disolución de los órganos preautonómicos el que «la iniciativa del proceso no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143».

El error del razonamiento está en considerar como fracaso del proceso autonómico castellano-leonés algo que no lo es: el que

Segovia quedase desenganchada del mismo. En efecto, la configuración del proceso autonómico en el conjunto del Estado se ha caracterizado por la flexibilidad y la gradualidad; y un ejemplo de ello ha sido el que en algunos casos el ámbito territorial de la comunidad autónoma haya estado desde el principio abierto a variaciones, dadas sus características concretas. Ese fue el caso de Castilla-La Mancha, del País Vasco (art. 1.º RD-L. de 4 de enero de 1978) y de Castilla-León. El artículo 2.º del Real Decreto-ley de 13 de junio de 1978 que aprobó el régimen preautonómico para Castilla y León dejó claro que la primera composición del Consejo General «no prejuzga la futura organización de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca». De hecho salieron después del Consejo: León, transitoriamente, y Santander y Logroño definitivamente, así como Segovia; y ello no pudo significar el fracaso del proceso de autonomía de Castilla-León, ni, por tanto, la disolución de su órgano preautonómico. Tampoco habría variaciones de fondo caso de salir del proceso la provincia de León. En suma, el proyecto de ley de Estatuto de Autonomía de Castilla-León no adolece de vicios de nulidad radical, y su admisibilidad fue acordada correctamente por la Mesa del Congreso.

### III. SOBRE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE INCORPORACIÓN DE SEGOVIA AL PROCESO AUTONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN

Según el escrito de petición, el proyecto de ley de aplicación del artículo 144 c) a Segovia es inconstitucional por ir contra la voluntad expresada por los municipios de dicha provincia.

En primer lugar, hay que reiterar que la Mesa no podría haber entrado en la cuestión planteada porque aquí no se trata —a diferencia del proyecto de ley de Estatuto de Autonomía de Castilla-León— de juzgar irregularidades en el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la formación de la iniciativa legislativa; aquí se está planteando un problema de contenido de un proyecto de ley, que se considera por los peticionarios inconstitucional. Damos por reproducidas las argumentaciones anteriores sobre la imposibilidad para la mesa de erigirse en juez de la constitucionalidad de un proyecto.

En todo caso, vamos a agotar el razonamiento entrando en el problema interpretativo de fondo planteado.

El artículo 144 c) de la Constitución dice:

«Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de *interés nacional*:

... ..

c) *Sustituir* la iniciativa de las Corporaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.»

La tesis de los peticionarios es que se puede aplicar este precepto cuando hay un vacío de iniciativa, pero no cuando, como en el caso de Segovia, hay una voluntad expresa de no incorporarse a la Comunidad Castellano-Leonesa.

En apoyo de esta tesis iría el principio dispositivo que inspira la regulación de las autonomías en el título VIII de la Constitución, lo que le diferencia, por ejemplo, de la fórmula italiana de fijación del mapa regional en el texto constitucional. Sin embargo, este principio recibe en el artículo 144 sus excepciones. En efecto, lo mismo que la autonomía tiene sus límites en el interés público general, «cuya tutela corresponde a los órganos estatales» (sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981, fundamento 3.º) —y así se expresa en el hecho de que los Estatutos (bloque de constitucionalidad) sean aprobados por una ley estatal o en los preceptos que hacen el reparto de competencia (art. 149) o en los que prevén la posibilidad de control (art. 153) o de intervención excepcional del Gobierno para obligar al cumplimiento de determinadas obligaciones a las Comunidades Autónomas (art. 155)—, también en el proceso de conformación del mapa autonómico, y con mayor razón aún en este caso dado que todavía no hay formalmente entidades autónomas, el «interés nacional» puede exigir que las Cortes —órgano estatal— sustituyan la voluntad de los órganos locales de una provincia (art. 144 c). Y ello sea cual sea esta voluntad, porque el término «sustituir» encierra un concepto muy amplio (según el diccionario de la Real Academia: «poner a una persona o cosa en lugar de otra»).

Conviene recordar a este respecto que las competencias de iniciativa que a las Corporaciones locales concede el artículo 143.1 no son derechos subjetivos privados ejercitables autárquicamente sino potestades públicas que ceden ante otras potestades en momentos y condiciones fijadas constitucionalmente.

En el caso de Segovia se dan, además, unas condiciones especiales, porque se trata de la única parte del territorio español que no está incorporada a ningún proceso autonómico, ya que las corporaciones locales no lo han decidido en la proporción constitucionalmente exigida (no puede aducirse válidamente que en el caso de Cuéllar se haya impugnado el acuerdo). Esta situación es la que sin duda ha inclinado al Gobierno a presentar el proyecto de ley en cuestión, entendiéndose que se dan razones de «interés nacional» para incorporar a Segovia al proceso autonómico de la región a la que históricamente está ligada. Esta sustitución en la iniciativa autonómica evita asimismo el fracaso de la misma denunciado en el escrito, y, por tanto, la necesidad de esperar cinco años (art. 143,3). Con ello se salva la situación que supuestamente hizo fracasar el proceso autonómico castellano según el escrito de petición.

De otro lado, hay que apuntar que la alternativa de una autonomía uniprovincial tropezaría probablemente con el obstáculo insalvable del artículo 143.1, según el cual una provincia puede constituirse en comunidad autónoma sólo si tiene «entidad regional histórica», lo que no parece sea el caso de Segovia, como por otra parte se deduce meridianamente del propio escrito de petición que reconoce sólo la existencia de dos regiones históricas: Castilla y León.

Sólo quedaría en última instancia la posibilidad de incorporar Segovia a Madrid, pero para que esto fuese jurídicamente posible haría falta que el Estatuto de Madrid admitiese ese supuesto, lo que no es el caso por el momento en el proyecto que se debate en las Cortes. Por el contrario, el Estatuto de Castilla-León sí permite la incorporación de Segovia, con los requisitos señalados en su disposición transitoria 7.<sup>a</sup>.

Lo anterior, y que el artículo 144 c) haya sido aplicado para un supuesto mucho más discutible y forzado como lo fue el de Almería,

abunda en la existencia de factores que justifican jurídicamente la aplicación del citado precepto a Segovia.

Por último, hay que recordar que la definición de que sea «interés nacional» es algo que corresponde apreciar a las Cortes Generales. Se trata de una valoración prácticamente imposible de delimitar jurídicamente. De ahí que, aun cuando el proyecto de ley sobre incorporación de Segovia al proceso autonómico castellano-leonés podrá ser recurrido ante el Tribunal Constitucional, resulta muy difícil de admitir que éste pueda enjuiciar la constitucionalidad de la aplicación al caso de Segovia del artículo 144 c). En este supuesto «constitucionalidad» y «oportunidad» política convergen hasta confundirse.

## CONCLUSIONES

1. El escrito sobre el que versa este Dictámen es una petición que, como tal, puede ser enviada a la Comisión de Peticiones. No obstante, dado que volvería a la Mesa, y por las características del caso, ésta puede contestarla directamente.

2. En cuanto a la solicitud a la Mesa del Congreso de que se suspenda la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley orgánica de Estatuto de Autonomía de Castilla-León y de incorporación de Segovia al proceso autonómico de Castilla-León, no se estima procedente:

a) Por razones del momento procesal en que se plantea la petición: La solicitud de suspensión se ha planteado después de que la Mesa ha calificado, admitido y tramitado los proyectos de ley en cuestión. Los argumentos aducidos en el escrito eran ya conocidos en el momento de dicha calificación.

b) Por razones materiales: La actividad calificadoria de la Mesa no forma parte del proceso legislativo; sólo certifica la existencia de los requisitos que constitucionalmente se exigen para la iniciativa; no puede entrar a valorar si el contenido de los proyectos es constitucional o no.

Por tanto, la Mesa no puede juzgar la supuesta inconstitucional-

lidad del proyecto de ley orgánica de incorporación de Segovia al proceso autonómico castellano-leonés.

Respecto al proyecto de ley orgánica de Estatuto de Autonomía Castellano-Leonesa, su elaboración es válida y así lo juzgó la Mesa del Congreso.

La no incorporación en su día de Segovia estaba prevista en la normativa preautonómica y, por tanto, ello no supuso el fracaso de la autonomía castellano-leonesa, ni la disolución del ente preautonómico prevista en la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> de la Constitución.

3. El artículo 144 c) es una excepción al principio dispositivo en el proceso autonómico, por razones de interés nacional. En el caso de Segovia estas razones parecen darse dada su no incorporación a ninguna comunidad autónoma. Asimismo, existiría gran dificultad para implementar otras alternativas a la unión con Castilla-León, cuyo proyecto de Estatuto admite la incorporación de provincias limítrofes.

En todo caso, la definición de que sea «interés nacional» corresponde en exclusiva a las Cortes Generales.