

## LOS ENCLAVES TERRITORIALES EN ESPAÑA: EL PARADIGMA DEL ENCLAVE DE TREVIÑO

SANTIAGO A. BELLO PAREDES  
TOMÁS PRIETO ÁLVAREZ  
Profesores Titulares de Derecho Administrativo  
Universidad de Burgos

I. INTRODUCCIÓN.—II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ENCLAVES TERRITORIALES EN EL DERECHO ESPAÑOL: 1. *Tipología de los diversos enclaves territoriales en España.* 2. *La provincia y su territorio; en especial, su alteración.* 3. *La segregación de territorios con efectos interautonómicos: una competencia con posible reserva estatutaria.* 4. *Autonomía e interés local.*—III. EL PARADIGMA DE TREVIÑO EN ESTE DEBATE DE LOS ENCLAVES TERRITORIALES: 1. *Una referencia histórica de las demandas de segregación/agregación del enclave de Treviño.* 2. *Las regulaciones contenidas en el Estatuto vasco y en el Estatuto castellano-leonés: A) Solicitud municipal. B) Participación de la provincia y de la Comunidad Autónoma a que pertenezca el enclave. C) Referéndum entre los habitantes del enclave. D) Aprobación de la agregación por el Parlamento vasco. E) Aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.* 3. *Compatibilidad o coherencia de las regulaciones estatutarias: la competencia de la Comunidad Autónoma sobre su territorio frente a otras Comunidades y frente al Estado.*—IV. CONCLUSIONES.

### RESUMEN

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración jurídico-administrativa de la situación de los enclaves territoriales en España, y muy significadamente del caso de «Treviño», el cual constituye el paradigma de esta situación especial en la configuración territorial actual de las provincias y de las Comunidades Autónomas. Las conclusiones a las que se llega hacen referencia a la existencia de una restricción normativa a la supresión de estos enclaves territoriales, fundamentalmente en los que tienen un carácter «interautonómico».

*Palabras clave:* enclaves territoriales; entidades locales; provincias; Comunidades Autónomas; Treviño.

### ABSTRACT

The purpose of this study is focused on making a legal review of the current situation of territorial enclaves in Spain, and very significantly with the case of «Treviño», which means the paradigm of this special situation in the current territorial configuration of the provinces and Autonomous

Communities. The conclusions that are reached refer to the existence of a restricted regulatory to the suppression of these territorial enclaves, essentially which are between two Autonomous Communities.

*Key words:* territorial enclaves; local government; provinces, Autonomous Communities; Treviño.

## I. INTRODUCCIÓN

Con la solicitud realizada por los municipios de Condado de Treviño y de La Puebla de Arganzón, ambos ubicados en la provincia de Burgos, a la Diputación Provincial de Burgos y a la Junta de Castilla y León para que éstas emitan el preceptivo Informe, establecido en la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León<sup>1</sup>, acerca de la segregación de enclaves pertenecientes a su territorio, así como con las propuestas de iniciativa legislativa formuladas en el Parlamento vasco por diversos grupos políticos para que éste inste a las Cortes Generales la aprobación de una ley orgánica por la cual se proceda a agregar estos municipios a la provincia de Álava<sup>2</sup>, ha

<sup>1</sup> Y cuyo contenido normativo es el siguiente:

«1. Para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Solicitud de segregación, formulada por todos los Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de dichas Corporaciones.

b) Informes de la provincia a la que pertenezca el territorio, municipio o municipios a segregarse y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorables a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución.

c) Refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

d) Aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

2. En todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación».

<sup>2</sup> Propuestas formuladas, con idéntico contenido, por los Grupos Parlamentarios Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos, Euskal Sozialistak-Socialistas Vascos y EH Bildu, y con fecha 9 de julio de 2013. Y ello como consecuencia de la solicitud realizada, en este sentido y con este contenido, por los alcaldes de ambos municipios al Parlamento vasco en escrito de fecha 24 de abril de 2013, en <http://www.parlamento.euskadi.net/irud/10/00/005565.pdf> (fecha de consulta: 2 septiembre 2013). Propuestas que han sido aprobadas por el Pleno del Parlamento vasco celebrado el día 3 de octubre de 2013.

vuelto a la primera línea del debate público y jurídico la situación de los enclaves territoriales en España, y muy significadamente la referida al denominado *enclave de Treviño*.

Con el fin de iniciar el proceso de cambio de adscripción provincial, y autonómica por ende, los dos Ayuntamientos que gobiernan los referidos municipios del enclave de Treviño adoptaron sendos acuerdos, el pasado día 8 de marzo de 2013, en los que se dice expresar el sentir de la población de sus municipios. Estos acuerdos se han hecho llegar a la Diputación Provincial de Burgos y a la Junta de Castilla y León, lo mismo que a otras instancias públicas<sup>3</sup>, al objeto de que estas solicitudes se tramiten de conformidad con las previsiones establecidas en la normativa estatutaria castellano-leonesa.

Adviértase, de entrada, que desde la anterior demanda de segregación del enclave instada por estas Corporaciones locales, en el año 1998, no se ha producido alteración significativa alguna en la normativa estatal aplicable a este proceso, aunque sí se ha producido la aprobación de una importante reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACYL), por medio de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, que ha significado una reserva estatutaria sobre cualquier modificación del territorio de esta Comunidad Autónoma, estableciendo para ello una nueva redacción a su artículo 2, tal y como luego se estudiará en detalle.

Por otra parte, no parece lógico pensar que en este espacio de tiempo hayan cambiado de manera importante las circunstancias fácticas de este territorio o la intensidad de sus vinculaciones con la provincia burgalesa o alavesa, o con las Comunidades Autónomas castellano-leonesa y vasca.

De igual forma, tampoco hay razones para deducir que se hayan producido cambios significativos en la percepción hacia el enclave por parte de las instituciones territoriales de Castilla y León afectadas, y que ha quedado reflejada en expresas declaraciones políticas<sup>4</sup> o mediante

---

<sup>3</sup> Al Parlamento vasco y sus grupos parlamentarios, a las Juntas Generales de Álava, al Gobierno vasco, a la Diputación Foral de Álava y a las Cortes Generales, «a fin de que se adopten las resoluciones conducentes al logro de la deseada alteración de los límites provinciales», afirman ambos acuerdos, de dicción muy semejante en su mayor parte.

<sup>4</sup> Sirvan de ejemplo, por una parte, la moción aprobada por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos de fecha 20 de marzo de 2002, con la única abstención de uno de los diputados provinciales, adoptada «en relación con la pretendida segregación del enclave de Treviño de la provincia de Burgos», y en la que se deja constancia de «las inequívocas vinculaciones históricas, socioculturales, lingüísticas y económicas que al Condado de Treviño le son consustanciales como parte integrante de nuestra provincia de Burgos y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», y, por otra parte, la declaración institucional sobre Treviño rubricada el 19 de julio de 2006 por los portavoces de los grupos políticos representados en el Pleno de la Diputación, realizada «ante las declaraciones surgidas en los medios de comunicación estas semanas», y en la que se reafirman aquellas vinculaciones aludidas, a la vez que se hace una

la reacción jurídica, a modo de la interposición de recursos contencioso-administrativos contra diversos acuerdos adoptados por estos Ayuntamientos del enclave de Treviño.

Desde este último ámbito se han recurrido, en unas ocasiones por la Junta de Castilla y León y en otras por la Administración estatal o incluso por ambas, decisiones municipales adoptadas en los municipios de este enclave territorial y que se consideraban ajenas a la legalidad y atentatorias a la identidad de estos territorios. Veamos los recursos más significativos:

1.º Tanto el Consejo de Gobierno autonómico como la Administración General del Estado combatieron la «declaración de estado de indefinición administrativa» en el que se encontrarían estos municipios según el acuerdo municipal adoptado por el Ayuntamiento de Condado de Treviño en fecha 26 de noviembre de 1999, declaración que fue considerada judicialmente, en este punto, como carente de sustento jurídico alguno y, por ende, nula por sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fechas 31 de mayo y 4 de septiembre de 2001<sup>5</sup>.

2.º Adviértase que los dos fallos citados estimaron también que no era conforme a Derecho la colocación en los Ayuntamientos del enclave de las banderas oficiales del Territorio Histórico de Álava y de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>6</sup>, a la vez que no identificaron razón de ilegalidad en la rotulación en bilingüe del membrete del Ayuntamiento o de los indicadores en las principales vías de acceso.

3.º La Junta de Castilla y León recurrió, sin éxito, sendos acuerdos de las Corporaciones locales de enero y febrero de 2000 sobre la declaración del euskera como «valor cultural que constituye parte del patrimonio» del municipio, y sobre rotulación en bilingüe de las dependencias internas del Ayuntamiento<sup>7</sup>.

---

llamada al respeto a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En el ámbito autonómico sirva como ejemplo el acuerdo alcanzado por asentimiento del Pleno de las Cortes de Castilla y León, en su sesión de fecha 8 de febrero de 2005, en el cual se expresa el rechazo «a la propuesta de reforma denominada Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», entre otras cuestiones, por entender que esta propuesta «en sus referencias y previsiones concretas al Condado de Treviño supone también una injerencia unilateral e inaceptable en la Autonomía de Castilla y León, y una agresión a su integridad territorial al margen de la voluntad de los ciudadanos castellanos y leoneses, contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Castilla y León» [*Diario de Sesiones* (P) núm. 33/6, de 8 de febrero de 2005].

<sup>5</sup> A resultas del recurso núm. 22/2000, presentado por la Administración General del Estado, que dio lugar a la sentencia 131/2001, y del recurso núm. 31/2000, de la Junta de Castilla y León, fallado por sentencia 192/2001.

<sup>6</sup> En el mismo sentido, vid. sentencia 159/2001, de 30 de junio de 2001, ante recurso (núm. 32/2000) interpuesto por la Junta de Castilla y León. Recurrido el fallo ante el Tribunal Supremo, éste fue avalado por la sentencia del Alto Tribunal de 3 de marzo de 2004.

<sup>7</sup> Inicialmente, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León declaró la inadmisibilidad del recurso por sentencia 172/2001, de 20 de julio de 2001, por falta de com-

4.º La Administración General del Estado impugnó una serie de acuerdos adoptados en 2003 y que fueron declarados ilegales por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fecha de 30 de julio de 2004, a resultas de lo cual se ordenó retirar de la balconada municipal la pancarta con el lema «De Burgos por la fuerza» y se prohibió la edición y distribución de un tríptico con dicho lema<sup>8</sup>.

5.º También fueron estimados diversos recursos judiciales, interpuestos tanto por las autoridades autonómicas como estatales, contra sendos acuerdos de los dos municipios implicados en los que se aprobaba suscribir convenios de colaboración con el Gobierno vasco en materia de educación y cultura y en materia de promoción económica y desarrollo rural<sup>9</sup>.

En un plano estrictamente jurídico, y por su especial interés para el objeto de este estudio, conviene destacar la réplica judicial a la pretensión del municipio de Condado de Treviño de su «declaración de indefinición administrativa». Pues bien, ha dejado establecido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su sentencia de fecha 31 de mayo de 2001, que «no existe en el ordenamiento jurídico español la indefinición administrativa como un concepto enmarcable en el régimen jurídico de las Administraciones públicas». Añadiendo, además, que «en tanto en cuanto no se decida la modificación del territorio por los cauces legales, la definición territorial del condado en cuestión es absoluta desde el punto de vista administrativo, *por su pertenencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León*»<sup>10</sup>.

Esta sentencia no fue recurrida. Sin embargo, sí lo fue ante el Tribunal Supremo, y por la Junta de Castilla y León, la dictada en fecha 30 de junio de 2001, en la resolución de cuyo recurso de casación la Sala aclaró que esta cuestión de la indefinición administrativa estaba ya resuelta en sentencia firme anterior, con lo que carecía de objeto y de interés reproducir tal demanda. A pesar de lo cual añadió este Alto Tribunal que «no está de más, sin embargo, reconocer lo acertado de los

---

petencia para recurrir el acuerdo; por el contrario, el Tribunal Supremo, en sentencia de 2 de febrero de 2005, declaró la competencia de la Administración autonómica para plantear este recurso, pero lo desestimó al enjuiciar el fondo, pues entendió que uno y otro comportamientos no suponen declaración del idioma euskera como oficial en el municipio.

<sup>8</sup> Recurso núm. 315/2003.

<sup>9</sup> Vid. sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fechas 28 de abril y 14 de octubre de 2005, ambas confirmadas en casación por las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 15 de julio y de 19 de diciembre de 2008, respectivamente; así como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fecha 18 de noviembre de 2005, ésta dictada en el recurso contencioso formulado por la Administración General del Estado.

<sup>10</sup> Fundamento Jurídico (FJ) 3.

argumentos con los que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León ha llegado a esa conclusión en la sentencia antes mencionada. Ni la situación administrativa de un determinado municipio puede calificarse de “indefinida” con respecto al territorio de la provincia o autonomía en la que está legalmente inserta, ni tampoco puede ignorarse que la adscripción legal a estas últimas entidades viene determinada por imperio de lo dispuesto en el artículo 2 del Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 781/86, 1 y 2 de la Ley de Bases del Régimen Local y demás disposiciones concordantes»<sup>11</sup>.

Posiblemente, los miembros de la Corporación municipal, al votar el susodicho acuerdo sobre la indefinición administrativa, estaban pensando en que la situación de dependencia territorial del enclave revestía carácter provisional o transitorio, a la vista de sus anhelos de cambio de adscripción provincial; calificación que es rotundamente negada por la instancia judicial.

No obstante, y con un sentido y alcance muy distintos, no faltaba algo de razón al Ayuntamiento al calificar de «indefinición» la situación del enclave de Treviño. Y ello en el sentido de que resulta obvio puntualizar que los enclaves no constituyen en nuestro ordenamiento jurídico ninguna entidad jurídica territorial. Como ha puesto de manifiesto el «Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre enclaves territoriales»<sup>12</sup>, constituida en el Senado, al señalar que «el criterio de la continuidad territorial aparece (...) como el único útil para establecer un concepto teórico, a pesar de que indudablemente existen otras circunstancias físicas o geográficas (...), históricos o políticos que puedan contribuir a su definición o al establecimiento de su tipología y características»<sup>13</sup>.

Cuando el enclave se constituye a partir de uno o más municipios, jurídicamente hablando, el tratamiento que habría de darse al «enclave territorial» es, en principio, el que corresponde a las unidades administrativas que territorial y fácticamente se integran en él<sup>14</sup>; en el caso que nos ocupa, los municipios de Condado de Treviño y de La

<sup>11</sup> STS de fecha 3 de marzo de 2004, FJ 4.

<sup>12</sup> Esta Ponencia fue constituida en el seno de la citada Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado en sesión celebrada el 1 de marzo de 1994. Este Informe fue aprobado en fecha 19 de diciembre de 1995 y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 26 de diciembre, en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/SEN/BOCG/I/10363.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/SEN/BOCG/I/10363.PDF) (fecha de consulta: 2 septiembre 2013).

<sup>13</sup> Cit., pág. 5.

<sup>14</sup> En este mismo sentido se expresa el Informe sobre enclaves territoriales, cit., pág. 4, al señalar que «los enclaves territoriales constituyen, en términos jurídicos, áreas geográficas incorporadas administrativamente al territorio de una entidad pública, careciendo de continuidad con aquél».

Puebla de Arganzón, si bien debe advertirse que resulta habitual identificar el enclave unitariamente con la denominación de «Treviño».

En rigor, por tanto, en estos supuestos la adscripción a una provincia determinada debería predicarse «de los municipios integrados en el enclave». Ahí acaba la indefinición del «enclave», que no es un concepto jurídico, sino geográfico, por más que éste pueda ser incorporado a una norma jurídica, como es el caso de la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto autonómico de Castilla y León.

Por lo dicho, el análisis jurídico que en estas páginas se contiene se basará, por fuerza, en la condición de municipios de los dos entes públicos implicados; ello sin perjuicio de que la legislación vigente sobre estos cambios de circunscripción territorial, en lo que aquí nos referimos, los Estatutos de Autonomía vasco y castellano-leonés, contempla la segregación y consiguiente agregación de enclaves unitariamente considerados, ya se integren por uno o por varios municipios. Parece razonable que el cambio de tal adscripción exija, cuando el enclave se compone de varios municipios, el acuerdo de todos los municipios que lo integran. Por tanto, la voluntad municipal, en principio única con entidad jurídica y la depositaria de la autonomía local, sólo será relevante si concuerda con la del resto de municipios, y de nada servirá en caso contrario. Tratándose de dos municipios en el supuesto del enclave de Treviño, parece más que razonable exigir el acuerdo, en ese sentido, de ambos municipios<sup>15</sup>, como de hecho así ha ocurrido.

Debe observarse, por último, que en el acuerdo municipal de La Puebla de Arganzón de fecha 13 de marzo de 2013, ya citado, se trans-

---

<sup>15</sup> Ausente, sabemos, una normativa sobre alteraciones provinciales, puede servir de orientación, *mutatis mutandis*, la referida a las alteraciones de los términos municipales. Al preverse la «incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes», artículo 3.1.a) del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), se da por supuesta, como no puede ser de otra manera, la exigencia de acuerdo en cada uno de los municipios. Al referirse a la alteración de los términos municipales por «segregación parcial» de una parte, se prevé que aquélla puede ser promovida «por la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes que hayan de segregarse», artículo 11.1 del RD 1690/1986, de 11 de julio. El Consejo de Estado, interpretando esta última disposición y la paralela y coincidente de la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia, ha establecido que «no puede ser suficiente que baste para dar por cumplido el requisito de la mayoría, que ésta se dé en relación con el territorio total, aunque no concorra en cada una de sus partes integrantes. Tal conclusión, sin ningún matiz adicional, implicaría la posibilidad de que prosperasen proyectos de segregación contra el sentir mayoritario de vecindades, quizá significativas y localmente concentradas. No le parece al Consejo de Estado que ésta sea una posibilidad querida ni, aun siquiera, permitida por la ley» (Dictamen núm. 1839, sección 3.ª, de 13 de marzo de 1997, Recopilación de Doctrina Legal 1997, núm. 42). Es evidente que los supuestos no son idénticos, pero parece que, en el caso de segregación de varios municipios —depositarios, insistimos, de la autonomía municipal— de su provincia originaria, con mayor razón es exigible el acuerdo en el seno de cada uno de ellos como condición para la segregación íntegra del enclave.

criben unas palabras del alcalde de este municipio, quien afirma que «este asunto no es viable» y «quedará en nada», lo cual evidencia la aparente insostenibilidad de la solicitud iniciada, y se continúa afirmando que «el cambio, si viene, vendrá como consecuencia de una reforma administrativa que afecte a todos los enclaves de España. Y, por lo que sé, parece que ya se está trabajando en ello». En breve, esta referencia expresa constituye la «hoja de ruta» de este nuevo intento de segregación de los municipios del enclave de Treviño.

## II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ENCLAVES TERRITORIALES EN EL DERECHO ESPAÑOL

### 1. *Tipología de los diversos enclaves territoriales en España*

Antes de analizar la situación jurídica de los enclaves territoriales en España<sup>16</sup> resulta necesario que nos detengamos a analizar su diversa tipología y ubicación geográfica de los enclaves territoriales actualmente existentes.

De esta forma, y si utilizamos el criterio de estudiar su inclusión en una misma Comunidad Autónoma (enclaves intraautonómicos) o en distintas Comunidades Autónomas (enclaves interautonómicos), pues en ambos supuestos estos enclaves son interprovinciales, el listado de estos enclaves territoriales es el siguiente<sup>17</sup>.

#### 1.º Enclaves intraautonómicos:

- Anchuras. Municipio perteneciente a la provincia de Ciudad Real enclavado en las provincias de Toledo y, parcialmente, Badajoz.
- Roales. Comprende los municipios de Roales de Campos y Quintanilla del Molar, ambos de la provincia de Valladolid y enclavados entre las provincias de Zamora y León.
- Villodrigo. Municipio de la provincia de Palencia enclavado dentro de la provincia de Burgos.

<sup>16</sup> Pues en relación con su origen histórico, que no es objeto de este trabajo, y reconocimiento en el Decreto de Javier de Burgos del año 1833 puede verse el completo trabajo de E. ORDUÑA REBOLLO (2003), *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Madrid: INAP, pág. 404, para quien en este Decreto «se mantuvieron los diez (enclaves) conservados de la época anterior (Decreto de 1822), con un total de 18 municipios que han llegado hasta hoy». Pues estos enclaves han tenido su origen histórico en las jurisdicciones señoriales y otras razones derivadas de la falta de continuidad territorial (pág. 201).

<sup>17</sup> Tal y como se recoge en el Informe sobre enclaves territoriales, cit., págs. 4 y 5.



Existen otros pequeños enclaves interprovinciales en los municipios de Palmerola (Girona), Pinós (Lleida), Montmajor (Barcelona), L'Arboc (Tarragona), Palenzuela (Palencia), Rebolledo de la Torre (Burgos), Fuente Palmera (Córdoba), Torrejón del Rey (Guadalajara) y Mayorga (Valladolid).

## 2.º Enclaves interautonómicos:

- Berzosilla. Municipio perteneciente a la provincia de Palencia que se encuentra enclavado entre las provincias de Burgos y Cantabria.
- Lastrilla y Cezura. Entidades inframunicipales pertenecientes al municipio de Pomar de Valdivia, de la provincia de Palencia, que se encuentran enclavadas en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Petilla de Aragón. Municipio navarro enclavado dentro de la provincia de Zaragoza.
- Orduña. Municipio de la provincia de Vizcaya enclavado en Álava y, parcialmente, en la provincia de Burgos.
- Rincón de Ademuz. Se encuentra enclavado entre las provincias de Cuenca y Teruel, perteneciendo a la provincia de Valencia, y comprende los municipios de Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Puebla de San Miguel, Torre baja y Vallanca.
- Sajuela. Territorio de 2,33 Km<sup>2</sup> perteneciente a la provincia de Burgos que se encuentra enclavado en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Santa María de la Alameda. Municipio de la Comunidad Autónoma de Madrid, una parte de cuyo término de 30 Km<sup>2</sup>, La Cepeda, se encuentra enclavada entre las provincias de Ávila y Segovia.
- Treviño. Se encuentra enclavado dentro de Álava y pertenece a la provincia de Burgos. Comprende los municipios de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón.
- Villaverde de Trucíos. Municipio de la Comunidad Autónoma de Cantabria enclavado en la provincia de Vizcaya.

Esta radiografía de los diversos enclaves territoriales existentes en nuestro país revela una diversa tipología de situaciones, derivadas todas ellas de situaciones históricas previas, que ubican territorios de mayor o menor extensión en el territorio de otros entes territoriales al que no pertenecen administrativamente. Si bien la tipología es variada, ya sean municipios enteros o parte de éstos, su número es relativamente pequeño, por lo que se puede afirmar, desde un punto de vista

meramente cuantitativamente, que el fenómeno de los enclaves territoriales es una cuestión excepcional en la delimitación territorial de los entes territoriales provinciales y autonómicos.

Las conclusiones que se obtienen por la citada «Ponencia sobre enclaves territoriales» del Senado se refieren a dos aspectos fundamentales: «por una parte la resolución, lo más inmediata posible, de los problemas y perjuicios que afectan a los ciudadanos por vivir en los citados enclaves y en los que la falta de continuidad territorial dificulta la prestación de servicios. En segundo lugar, el desbloqueo de la situación para que pueda aplicarse lo previsto en los Estatutos de Gernika y de Castilla y León»<sup>18</sup>.

En lo que se refiere a la primera cuestión, nos encontraríamos ante el supuesto fáctico de los convenios interadministrativos, en este caso de naturaleza autonómica, y en el segundo a una aplicación de éstos al supuesto concreto de los municipios del enclave de Treviño. En este sentido, debe advertirse que esta relación horizontal entre las diversas Comunidades Autónomas ha sido especialmente regulada en aquellos Estatutos que se han visto modificados en la VIII Legislatura<sup>19</sup>, y entre los cuales se encuentra el EACYL.

## 2. *La provincia y su territorio; en especial, su alteración*

Reza el artículo 137 de la Constitución que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». A su vez, el artículo 141.1 establece que «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado», para luego concluir con algo importante para el objeto de este estudio al establecer que «cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica».

De estas declaraciones constitucionales se puede deducir, en primer lugar, la trascendencia de la institución provincial, protegida, como entidad local que es, por la misma garantía institucional de la que gozan los municipios<sup>20</sup>. De ellas dijo tempranamente el Tribunal Cons-

<sup>18</sup> Cit., pág. 6.

<sup>19</sup> M.<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES (2009), «Presentación», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 19, pág. 15.

<sup>20</sup> M. SALVADOR CRESPO (2007), *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Lo-

titucional que son «componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador»<sup>21</sup>. Resulta, pues, muy relevante el papel de la provincia no sólo como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, así como el de circunscripción electoral, sino como entidad local de naturaleza territorial.

Interesa detenernos ahora en el aspecto territorial de la provincia. Su territorio resulta un elemento sin duda esencial, en el que despliegan sus competencias, pero no sólo las suyas sino también las estatales, según se advierte del contenido del artículo 141.1 CE. Tal territorio estará constituido por el correspondiente al sumatorio de los términos municipales en ella integrados, como el de la Comunidad Autónoma, que será el de los municipios que formen parte de sus provincias.

Por lo tanto, no es comparable, en términos estrictamente jurídicos, una alteración de un municipio que no afecte a los límites provinciales con aquella que sí los altera. De ello se deriva que, como bien expresa ESCUÍN PALOP, «el territorio no pertenece con carácter exclusivo y excluyente a un municipio. Éste, a través de sus órganos de decisión —Alcalde, Pleno—, no se encuentra en situación de decidir cualquier cuestión que incida en su término municipal ya que también es ámbito territorial de ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y constituye, además, ámbito territorial de vigencia del Ordenamiento europeo»<sup>22</sup>.

De ahí los condicionantes que para la creación de creación, supresión o alteración de municipios establece el artículo 13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)<sup>23</sup>, con el necesario complemento de la regulación autonómica al respecto; alteración que, no lo olvidemos, no puede suponer «en ningún caso, modificación de los límites provinciales».

---

cal-MAP/INAP, pág. 128. En este sentido, tiene escrito uno de los maestros del Derecho administrativo español, S. MARTÍN-RETORTILLO (1991), que «el texto constitucional proclama con idéntica energía la autonomía de los Municipios y de las Diputaciones», en *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Madrid: Civitas, pág. 64.

<sup>21</sup> STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.

<sup>22</sup> C. ESCUÍN PALOP (2003), «La alteración de los términos municipales», en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal I*, 2.ª ed., Madrid: Civitas, pág. 1266.

<sup>23</sup> Cuyo contenido literal es el siguiente: «la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado».

La restricción en nuestro sistema jurídico a tales modificaciones de los límites provinciales no resulta absoluta, lógicamente, pues la propia Constitución contempla esta posibilidad en su artículo 141.1, al exigir que esta modificación se realice por medio de una ley orgánica. Sencillamente, la legislación ordinaria silencia un tratamiento específico de esta cuestión; la LRBRL, tanto en el Título dedicado a la provincia como al municipio, así como el resto de normas estatales<sup>24</sup>, omiten toda regulación de la alteración de sus límites provinciales. Este hecho puede gustar o no<sup>25</sup>, lo mismo que el extraordinario rigor con que el artículo 141.1 de la Constitución concibe esta alteración, al condicionarla a la aprobación por ley orgánica<sup>26</sup>.

El supuesto del enclave de Treviño no supone ninguna alteración municipal, pues no se varían los términos del territorio treviñés, con lo que la legislación básica local no es aplicable en punto alguno; la única norma estatal aplicable a él es el artículo 141.1 de la Constitución. Como sostienen SOSA y DE MIGUEL, refiriéndose específicamente a los enclaves interprovinciales, al señalar que «de entre los distintos intereses —individuales, municipales, provinciales, comunitarios y generales— que se encuentran en juego cuando se produce una alteración territorial de esta naturaleza, únicamente estos últimos, es decir los generales, han recibido una protección inmediata en el texto constitucional, justamente al exigirse que la aprobación de aquella alteración deberá hacerse por ley orgánica, quedando las demás a merced de lo que pueda determinarse en los Estatutos de Autonomía, al momento de establecer, si es el caso, los correspondientes procedimientos»<sup>27</sup>.

Ciertamente, no es difícil de detectar en este punto un contrasentido en el legislador estatal, quien, con carácter básico, ha determinado

<sup>24</sup> Simplemente, el artículo 25.2 del TRRL se limita a reiterar el tenor de la frase segunda del artículo 141.1 de la Constitución, al establecer que «sólo mediante Ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias. Cualquier alteración de sus límites requerirá ley orgánica»; con igual técnica normativa se expresa el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

<sup>25</sup> Este silencio es calificado por P. M. LARRUMBE BIURRUM (1986) como una «gran laguna» que atribuye a una «intención sacralizante de la división provincial, tanto en el constituyente como en la Administración del Estado», en «Problemática jurídica de los enclaves en la Comunidad Autónoma del País Vasco: en torno a la sentencia de 11 de julio de 1986 del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 15, pág. 142.

<sup>26</sup> No gusta este rigor a SOSA WAGNER, quien considera esta rigidez, «desconocida hasta la fecha», como una limitación con justificación institucional «difícil de apreciar», en F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA (1987), *Creación, supresión y alteración de los términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, pág. 94. También puede verse la obra del profesor F. SOSA WAGNER (2005), *Manual de Derecho Local*, 9.ª ed., Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, pág. 115, donde explica que «está claro que la Constitución ha deseado proteger a las provincias en un momento histórico en el que el nacimiento de una nueva instancia territorial podía hacerlas peligrar».

<sup>27</sup> F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA (1987), *Creación, supresión y alteración de los términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, pág. 94.

ciertas reglas para la alteración de los municipios y no lo haya hecho para las de las provincias, ayunas de procedimiento establecido alguno, como lo prueba el desarrollo del único supuesto realizado en la época postconstitucional, el del municipio de Gátova, en la Comunidad Valenciana<sup>28</sup>.

### 3. *La segregación de territorios con efectos interautonómicos: una competencia con posible reserva estatutaria*

Para completar el estudio del régimen jurídico de los enclaves territoriales debemos detenernos a analizar la regulación de la situación jurídica cuando lo que se pretende es la segregación de municipios, o de fracciones de territorios de éstos, de una provincia que desean agregarse a otra provincia ubicada en otra Comunidad Autónoma; esto es, lo que ya hemos denominado con la expresión de «enclaves territoriales interautonómicos», y ello para diferenciar esta situación jurídica de aquella otra que se produce cuando esta segregación se da entre municipios ubicados en una misma Comunidad Autónoma.

Resulta obvio que si esta modificación se produce dentro de los límites de una misma Comunidad Autónoma esta ley orgánica no necesitará obligatoriamente una intervención por parte de ésta, «*ex artículo 141.1 CE*», pero si esta modificación de sus límites provinciales supone alterar el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma nos podemos encontrar ante un supuesto de «reserva estatutaria» que condiciona el régimen jurídico de esta alteración de los límites provinciales. Sin que ello signifique una contradicción con el contenido del precitado artículo 141.1, puesto que los Estatutos de Autonomía deben ser aprobados y modificados por ley orgánica, artículo 81.1 CE.

Y ello debido a la existencia en nuestro Derecho de un amplio número de Estatutos de Autonomía en los cuales se ha producido esta reserva estatutaria de su ámbito territorial.

En este sentido, el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACYL), reformado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, establece que «el territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las *actuales provincias* de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora».

---

<sup>28</sup> Y que ha sido realizado a través de la Ley Orgánica 15/1995, de 27 diciembre, sobre alteración de los límites provinciales consistentes en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia. Pero aun en este expediente la iniciativa parlamentaria surgió de las Cortes valencianas, en aplicación del artículo 87.2 del texto constitucional.

Y este texto supone una modificación evidente respecto del texto anterior, realizado por la reforma del EACYL efectuada en el año 1999, a través de la cual se incluyó a la provincia de Segovia dentro de su ámbito territorial, pues la redacción originaría de este precepto del año 1983 era la siguiente: «el territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Soria, Valladolid y Zamora».

De esta forma se zanja a nivel estatutario cualquier posible disputa en torno al ámbito territorial autonómico de Castilla y León, pues éste no dependerá ya de una posible modificación futura del número y extensión de los municipios integrados en las diversas provincias de Castilla y León, «comprende el de los municipios integrados en las provincias de (...)», sino que se establece de una forma precisa e inequívoca al determinarse que este territorio «comprende el de los municipios integrados en las actuales provincias de (...)».

Esta solución normativa estatutaria también existe en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, el cual establece en su artículo 2.2 que «el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, *en sus actuales límites*, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución».

Otros Estatutos de Autonomía han optado también por esta solución legislativa. Es el supuesto del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, cuyo artículo 2.1 establece que «el territorio de Extremadura, al que se extienden sus poderes, es el de los municipios comprendidos dentro de los *actuales límites* de las provincias de Badajoz y Cáceres». Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Asturias (EAAS), aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, aunque la redacción actual proviene de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, establece en su artículo 2 que «el territorio del Principado de Asturias es el de los concejos comprendidos dentro de los *límites actuales* de la provincia de Asturias, para cuya modificación se estará a lo dispuesto en el artículo 56 de este Estatuto». De igual forma, el Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, establece en su artículo 2.1 que «el territorio de Galicia es el comprendido en las *actuales provincias* de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra».

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en su artículo 9 establece, no una dic-

ción idéntica pero sí con un alcance similar, que «el territorio de Cataluña es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto». En parecidos términos se expresa el Estatuto de Autonomía de Navarra, aprobado por Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, al establecer su artículo 4 que «el territorio de la Comunidad Foral de Navarra está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el momento de promulgarse esta ley».

Por último, el Estatuto de Autonomía de Cantabria (EAC), aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, establece en su artículo 2.1 que «el territorio de la Comunidad Autónoma es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la anteriormente denominada provincia de Santander», y ello en la reforma realizada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, que, sin modificar su contenido, únicamente ha variado su numeración.

De esta forma se puede afirmar que existe un amplio conjunto de Estatutos de Autonomía en los que se ha incluido de forma expresa la garantía estatutaria de su ámbito territorial, utilizando la expresión «actual» u otra de contenido o eficacia similar.

Y es que sobre esta cuestión ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1986, de 11 de junio<sup>29</sup>, al establecer que «en otros casos, lo normado no es ya tan sólo el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones autonómicas y de los actos de sus órganos, sino el territorio mismo como espacio natural. Se introduce así en el Estatuto una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica. Así, el EAPV, con expresión análoga a las que se encuentran en otros Estatutos, se refiere, en su artículo 2.2, a los “actuales límites” de los Territorios Históricos que integran esta Comunidad (...)»<sup>30</sup>.

Y ello se debe a que, en esta sentencia, el Tribunal Constitucional determina las consecuencias jurídicas derivadas de la dualidad de formas utilizadas por los distintos Estatutos de Autonomía para definir el territorio de cada Comunidad. En primer lugar, nos encontramos con aquellas normas estatutarias en las que «el territorio de la Comunidad es definido en relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo (...). Este

<sup>29</sup> BOE núm. 175, de 23 de julio de 1986.

<sup>30</sup> Cit., FJ 4.

tipo de delimitación del territorio autonómico (...) supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, mas no una determinación de cuál sea el espacio natural, geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos. Puede así decirse que este método de delimitar el territorio se actúa mediante normas cuyo objeto no es, en rigor, el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma»<sup>31</sup>. Dentro de este primer tipo se encontraría el texto contenido en el artículo 2 del EACYL, aprobado en el año 1983 y luego reformado en el año 1999.

Por el contrario, el texto reformado del EACYL, aprobado en el año 2007, se debe englobar dentro del segundo modelo estatutario<sup>32</sup>, es decir, aquel que introduce una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituye la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica.

De esta forma, el Tribunal Constitucional establece la posibilidad de que cada norma estatutaria decida si otorga o no una «reserva estatutaria» al ámbito territorial de su Comunidad Autónoma<sup>33</sup>. Puesto que «esta segunda forma de delimitación del territorio impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones»<sup>34</sup>.

Por lo cual, cualquier modificación del ámbito territorial provincial, por agregación o segregación de municipios de otras Comunidades Autónomas o a otras Comunidades Autónomas, está afectando el propio ámbito territorial de las Comunidades Autónomas en las que exista esta reserva estatutaria.

Y es que el tema de la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas es una cuestión que la Constitución española en su artículo 147.2.b) ha dejado, como contenido necesario, a la regulación de los diversos Estatutos de Autonomía, correspondiendo a éstos fijar

<sup>31</sup> Cit., FJ 4.

<sup>32</sup> En este sentido se expresa A. M.<sup>a</sup> GARCÍA CUADRADO (2011), «Comentario al artículo 2», en I. SÁEZ HIDALGO y F. REY MARTÍNEZ (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Madrid: Civitas-Junta de Castilla y León, pág. 66.

<sup>33</sup> L. M. Díez-PICAZO (1987), «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos (Comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, pág. 148.

<sup>34</sup> Cit., FJ 5.



las delimitaciones territoriales bajo un principio de carácter dispositivo<sup>35</sup>.

En definitiva, la determinación del ámbito territorial autonómico ha quedado condicionada con la aprobación de aquellos Estatutos de Autonomía, como el de Castilla y León en su redacción actual, que han asumido la posibilidad constitucionalmente legítima de establecer una «reserva estatutaria» a la determinación de su ámbito territorial, sin que pueda el Estado<sup>36</sup> o cualquier otra Comunidad Autónoma proceder a su modificación de forma unilateral, sino únicamente siguiendo el procedimiento de revisión estatutaria contenido en el EACYL, artículo 91, o a través de cualquier otro procedimiento establecido en este Estatuto<sup>37</sup>, Disposición Transitoria Tercera, la cual se estudiará ampliamente en el siguiente apartado.

Y esta conclusión alcanzada no queda desvirtuada por el contenido del artículo 141.1 CE, pues los Estatutos de Autonomía son formalmente leyes orgánicas; ni existe tampoco una contradicción entre las sentencias del Tribunal Constitucional 99/1986 y 385/1993, cuando esta segunda califica a la modificación de los límites provinciales como una competencia «nítidamente estatal»<sup>38</sup>, por cuanto lo que realmente sucede es que formalmente la modificación de los límites provinciales habrá de hacerse en todo caso por ley orgánica; pero dependiendo de si estos límites hayan recibido o no una reserva estatutaria deberá efectuarse a través de una modificación de los Estatutos de Autonomía, u otro procedimiento establecido en éstos, o a través de una ley orgánica de carácter no estatutario. Esta decisión ha sido adoptada por el propio Estado, en el ejercicio de sus competencias, con la aprobación de estas normas estatutarias.

---

<sup>35</sup> C. FAJARDO CASAJÚS (2008), «La Comunidad de Castilla y León», en *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid: Lex Nova-Junta de Castilla y León, pág. 130.

<sup>36</sup> En un sentido contrario se muestra I. LASAGABASTER HERRARTE (2013), «La Ley Orgánica y los Estatutos de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las provincias», *RAP*, 191, pág. 106, para quien «si el Estado quiere modificar una provincia, excluyendo de su ámbito territorial una parte de ese territorio (...). La decisión en estos casos solamente puede recaer en el Estado, ya que en caso contrario la resistencia de la Comunidad Autónoma cedente de una parte de su territorio o de la adquirente haría en ambos casos imposible esa reforma».

<sup>37</sup> Tal y como se concluye en la STC 99/1986, cuando establece que «cabe también, sin embargo, en estos casos que los respectivos Estatutos contengan previsiones relativas no sólo a alteraciones que afecten a la organización provincial de la Comunidad, sino también a las que supongan la disposición por la Comunidad de parte de su territorio» (FJ 5).

<sup>38</sup> STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 4, en la que, analizando los artículos 141.1 CE y 25.2 LBRL, deduce la existencia de una competencia estatal al considerar que «no cabe la menor duda (...) que la delimitación del territorio provincial afecte a las demás provincias, encuadradas además en distintas Comunidades Autónomas, cuyo interés propio trasciende, convirtiéndose así en general, supraautonómico y, por tanto, en competencia nítidamente estatal».

Si aplicamos esta conclusión jurídica a los enclaves territoriales interautonómicos reseñados anteriormente, que son los siguientes: Berzosilla, Lastrilla y Cezura, Petilla de Aragón, Orduña, Rincón de Ademuz, Sajuela, Santa María de la Alameda, Treviño y Villaverde de Trucíos, resulta evidente que no cabe la posibilidad de la alteración de aquellos que se encuentren adscritos territorialmente a las Comunidades Autónomas de Cantabria (Lastrilla, Cezura y Villaverde de Trucíos), Castilla y León (Berzosilla, Sajuela y Treviño), Navarra (Petilla de Aragón) y País Vasco (Orduña) sin la aquiescencia de sus autoridades autonómicas.

En definitiva, como consecuencia de la redacción de la CE y de los diversos Estatutos de Autonomía ahora referidos, se ha producido en nuestro Derecho una evidente rigidez para la modificación o supresión de los enclaves territoriales actualmente existentes.

#### 4. *Autonomía e interés local*

A estas alturas de la vigencia de nuestro texto constitucional, no se puede desconocer la importancia que el principio constitucional de autonomía local tiene en la configuración global de las entidades territoriales de nuestro Estado. Así lo asume el texto constitucional de 1978, artículos 137, 140 y 141, y también se encuentra reflejado en los diversos Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales se han reformado a partir del año 2006.

En este primer aspecto se puede señalar que la regulación de la situación de las entidades locales municipales realizada en el texto constitucional supone un notable avance respecto de su situación jurídico-constitucional anterior contenida en los diversos textos constitucionales existentes en nuestro Derecho desde la Constitución de Cádiz de 1812; textos en los que se caracterizaba a los municipios como organizaciones administrativas subordinadas por esencia al Estado e integradas en éste como una modalidad de su Administración periférica<sup>39</sup>.

En este sentido rupturista con la situación tradicional de las entidades locales, el artículo 137 CE establece que «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»; para concretar el artículo 140 CE que «la Constitución garantiza la autonomía de los

---

<sup>39</sup> S. A. BELLO PAREDES (2002), *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, Madrid: INAP, págs. 72-73.

municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales (...).

Y ésta es la premisa constitucional que se ha visto desarrollada por la legislación estatal contenida, fundamentalmente, en la LRBRL<sup>40</sup>. Pues bien, en este ámbito estatal este mandato constitucional queda patente de la lectura del Preámbulo de la LRBRL, cuando se establece que «la voluntad del pueblo español ha sido la de enriquecer su trama organizativa, multiplicando sus centros de decisión, sin mengua de la superior unidad de su realidad unificadora (...). Y a las Cortes Generales compete enriquecer y concretar el diseño básico de las Entidades locales como una de las piezas de la entera organización territorial del Estado»<sup>41</sup>.

Además, tenemos que establecer cuáles son las pautas que ha elaborado nuestro Tribunal Constitucional sobre el alcance y significado del principio constitucional de la autonomía local, la cual se caracteriza por los siguientes aspectos concretos:

1.º La autonomía es un poder limitado. Y es que, frente al carácter ilimitado y constituyente del principio de la soberanía, la autonomía resulta ser un poder limitado y constituido, ya que «la autonomía no es soberanía»<sup>42</sup>. De esta forma deberán ser los legisladores, estatal y autonómicos, quienes determinen el ámbito concreto de actuación de las entidades locales, y ello dependiendo de la diversa valoración y ponderación de los intereses en juego en cada ámbito material<sup>43</sup>. Por tanto, la determinación exacta del ámbito competencial de actuación de las entidades locales corresponderá al legislador ordinario, sin olvidar que existe para ellas un «umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen»<sup>44</sup>.

2.º La autonomía local es un derecho de participación de las colectividades que integran las entidades locales en el «gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y

<sup>40</sup> Sin olvidar normas estatales tan importantes en esta materia organizativa como el TRRL o el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF).

<sup>41</sup> Ordinal II de este Preámbulo.

<sup>42</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero.

<sup>43</sup> De esta forma, el artículo 2.1 LRBRL establece que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate (...)».

<sup>44</sup> STC 32/1981, de 28 de julio.

supralocales dentro de tales asuntos o materias»<sup>45</sup>. Derecho de participación que podrá contener funciones de naturaleza normativa, de ejecución o de mera participación en la toma de decisiones de otras entidades territoriales de ámbito superior, Estado y Comunidades Autónomas.

3.º La autonomía local como garantía constitucional<sup>46</sup>. Esta característica de contenido negativo o reaccional permite a las entidades locales oponerse a cualquier actuación del legislador que pretenda eliminar el «reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza», pues esta garantía «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijo de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar». De tal forma que «más allá de este contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional»<sup>47</sup>.

4.º La autonomía local es también resultado de la distribución territorial del poder realizada por la Constitución, lo cual significa que se ha efectuado «una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, (...) las Comunidades Autónomas (...) y las provincias y los municipios».

A la vista de este compendio de notas caracterizadoras de la autonomía local, podemos afirmar que este principio se encuentra en una estrecha relación con la capacidad de actuación de las entidades locales en todos aquellos ámbitos materiales donde exista un interés local.

Y es que, y aplicando esta teoría general al objeto de este estudio, cualquier municipio ubicado en un enclave territorial, como ha acontecido en los dos municipios ubicados en el enclave de Treviño, puede entender que existe un interés local, propio y específico de ambas colectividades, de segregarse de la provincia donde están adscritos administrativamente, Burgos, y por ende de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y agregarse a la provincia de Álava y a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>45</sup> Cit., STC 32/1981.

<sup>46</sup> L. PAREJO ALFONSO (1981), *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: IEAL, en su totalidad; R. MARTÍN MATEO (1981), «La Autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, 94, págs. 53-88.

<sup>47</sup> Cit., STC 32/1981.

Resulta evidente que en esta materia existen una pluralidad de intereses públicos en relación, por una parte los intereses locales (municipales y provinciales) y por otra los intereses autonómicos y estatales.

La solución es que los intereses estatales y autonómicos deben prevalecer sobre los locales, pues la determinación del ámbito territorial de una provincia o de una Comunidad Autónoma afecta a la propia existencia de ésta y su configuración como entidad jurídico-pública de carácter territorial.

Y, como acertadamente sostiene el Consejo de Estado en su Informe de fecha 26 de julio de 1990, «mientras la alteración de los límites provinciales se informa en una cierta rigidez, como revela inequívocamente el remitir a una Ley Orgánica, la de los términos municipales se flexibiliza lo que no es sino reconocimiento del dinamismo de la vida municipal, y cauce, por tanto, para que las estructuras jurídicas y políticas puedan adaptarse a determinadas expresiones de su devenir»<sup>48</sup>.

Se percibe de esta forma que cuando existan intereses supralocales, como se evidencia en el supuesto de la modificación de los límites provinciales o autonómicos, los intereses locales quedan preteridos por aquéllos. Es por esto que el Consejo de Estado afirma que «cuando la consideración del territorio deja de ser un ámbito material para ejercicio de unas competencias, sino que pasa a ser contemplado, en visión formalizada, como uno de los elementos del Estado. Resulta entonces que se convierte en una de las decisiones políticas básicas que la Constitución incorpora, tanto en su consideración global (extensión y linderos) cuanto en la determinación de ciertas circunscripciones que se estiman imprescindibles para organizar adecuadamente la acción del Gobierno. Dentro de esta categoría entra, naturalmente, la división provincial y explica que cualquier alteración haya de ser aprobada por una Ley Orgánica (artículo 141.1 CE) que, en cuanto tal, queda integrada en el bloque de la constitucionalidad. De esta forma el poder constituyente ha resuelto la tensión latente entre la necesidad de una división elemental rígida del territorio para la actuación de los fines del Estado y una válvula que permita actualizar esquemas de índole espacial que puedan necesitar algún retoque, sin romper el orden constitucional ni exigir su reforma, para lo cual se rodea el procedimiento de las máximas garantías: la adopción de una Ley por las Cortes Generales y con un requisito de mayoría cualificada: absoluta en el Congreso

---

<sup>48</sup> En relación con la propuesta de segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón para su agregación a la de Valencia, proceso que culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 15/1995, de 27 diciembre.

de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto (artículo 81.2 CE)»<sup>49</sup>.

En definitiva, en la competencia para la segregación de un territorio de una provincia o de una Comunidad Autónoma priman exclusivamente los intereses supralocales sobre los propios de los municipios que pretenden tal segregación<sup>50</sup>. Y ello por cuanto nos encontramos ante una relación de las denominadas de «exclusión».

### III. EL PARADIGMA DE TREVIÑO EN ESTE DEBATE DE LOS ENCLAVES TERRITORIALES

#### 1. *Una referencia histórica de las demandas de segregación/agregación del enclave de Treviño*

La solicitud de anexión del enclave de Treviño a la provincia de Álava, y por tanto a la región vasca, hoy Comunidad Autónoma, ha sido reiterada tanto desde las instituciones provinciales alavesas, las primeras reivindicaciones provienen de ellas y tienen lugar en el año 1880 y, posteriormente, en 1920, como más tarde desde los dos Ayuntamientos del Condado, los cuales en los años 1940 y 1958, con el respaldo de la mayoría de los vecinos, instaron aquella incorporación. No es baladí el hecho de hacer hincapié que en la época moderna, en los últimos casos citados del siglo xx<sup>51</sup> y más en los recientes que luego acometeremos, la petición surge de los propios municipios con el aval de sus vecinos.

Por ceñirnos, y brevemente, al período constitucional, adviértase que en el año 1980, aprobado ya el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y cumpliendo los trámites previstos en su artículo 8 para la agregación de territorios o municipios enclavados en su totalidad dentro de su perímetro territorial, los Plenos de los Ayuntamientos de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón adoptaron, con fechas 26 de enero y 17 de octubre, respectivamente, sendos acuerdos en los que solicitaban su incorporación a la provincia de Álava y a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Posteriormente, ambos municipios, en sesiones extraordinarias de los respectivos Ayuntamientos de fechas 6 de noviembre y 6 de di-

<sup>49</sup> Considerando III de este Informe.

<sup>50</sup> Y ello dado que «en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

<sup>51</sup> Vid. J. M. ORTIZ DE ORRUÑO (Dir.) (2003), *Informe sobre las vinculaciones históricas, culturales, sociales y económicas de Treviño v Álava*, Vitoria: Instituto de Historia Social Valentin de Foronda-Diputación Foral de Álava, pág. 40, donde se advierte que la Diputación de Álava se mantuvo al margen de los procedimientos desarrollados a mitad del siglo xx.

ciembre del mismo año, y de conformidad con lo establecido en el apartado a) del citado artículo 8 del EAPV, acordaron dar audiencia a la Comunidad Autónoma y a la provincia a que pertenecen. Al no existir regulación específica sobre la tramitación de este trámite de audiencia y considerar aplicable el artículo 91.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, entonces vigente, concedieron un plazo de quince días al Consejo Regional de Castilla y León y a la Diputación Provincial de Burgos para que formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes sobre la eventual anexión.

Recibidas las certificaciones de los anteriores acuerdos, el Presidente de la Diputación de Burgos, por Decretos de fechas 24 de noviembre y 17 de diciembre de 1980, excusó proceder a la realización del trámite instado por los Ayuntamientos solicitantes por cuanto no existía regulación legal específica sobre plazo, forma y efectos de su evacuación.

En fechas 16 y 24 de enero de 1981, las Corporaciones municipales de La Puebla de Arganzón y de Condado de Treviño acordaron acumular los respectivos expedientes y elevar al Gobierno del Estado la documentación relativa al cumplimiento de los requisitos establecidos en el EAPV, a fin de que autorizara la convocatoria de un referéndum en el que los habitantes del enclave del Condado de Treviño votaran democráticamente sobre su anexión a la provincia de Álava y a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las distintas gestiones entonces realizadas encaminadas a la concesión de tal autorización no surtieron ningún efecto jurídico.

Pendiente la celebración del susodicho referéndum, se aprobó, por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que contiene en el apartado 3.º de su Disposición Transitoria Séptima una regulación del procedimiento conducente a la anexión de enclaves parcialmente diferente de la prevista en el EAPV; diferencias de no poco alcance, como veremos más adelante con detenimiento. La más trascendente radica en el papel otorgado a la provincia y a la Comunidad Autónoma de cuyo territorio se escindiría el enclave: si el artículo 8 del EAPV obliga únicamente a concederles audiencia, la Disposición Transitoria Séptima del EACYL impone que ambas Administraciones emitan un «informe favorable» a la segregación.

Pues bien, el contencioso territorial treviñés conoció un nuevo capítulo en el año 1998. El Pleno del Ayuntamiento de Condado de Treviño aprobó dos acuerdos, de fechas 15 de enero y 5 de febrero de 1998, por los que acordaba convocar una consulta popular en el municipio sobre su segregación de la provincia de Burgos y su agregación a la de Álava. La consulta, que tuvo de hecho lugar el 8 de marzo

de ese mismo año, se celebró sin previa solicitud de autorización, pues —como luego alegaría en la causa judicial— lo consideraba un «mero sondeo de opinión» antes de iniciar el proceso propiamente dicho. De hecho, a la vista del resultado positivo de tal consulta, los Plenos de los dos Ayuntamientos implicados aprobaron, en fechas 13 y 16 de marzo, sendos acuerdos de inicio del procedimiento de segregación, que remitieron convenientemente a las Administraciones provincial y autonómica.

Estas decisiones fueron causa de las correspondientes actuaciones judiciales y administrativas. Por una parte, pocos días después de la celebración del sondeo, su convocatoria, así como las actuaciones posteriores de la entidad local conducentes a su preparación, organización y celebración, fueron recurridas por la Administración General del Estado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El recurso (núm. 453/1998) fue estimado por la Sala en su sentencia de fecha 9 de julio de 1999, que procedió a la anulación de los acuerdos reseñados empleando algunas de las argumentaciones jurídicas que enseguida comentaremos<sup>52</sup>.

Por otra parte, casi al unísono, la Junta de Castilla y León, en fecha 31 de marzo de 1998, y el Pleno de la Diputación Provincial burgalesa, en fecha 1 de abril, emitieron sendos informes, muy similares en su contenido, desfavorables a la desagregación de los municipios de este enclave territorial<sup>53</sup>.

Un asunto más conviene traer a colación sobre aquel proceso del año 1998. Meses después de celebrarse la consulta popular y ser ésta recurrida judicialmente, el Gobierno vasco acordó, en fecha 22 de septiembre de ese año, solicitar al Gobierno de la Nación la autorización

<sup>52</sup> Basta ahora apuntar que la Sala dictaminó, desautorizando la alegación del recurrido, que «los acuerdos preveían algo más que un mero sondeo de opinión o al menos formalmente revestía las características propias de una consulta popular».

<sup>53</sup> De ambos Informes destacamos ahora sus párrafos conclusivos; el aprobado por la Junta de Castilla y León afirma que «sin perjuicio de los resultados de dicho debate, y en tanto éste se produce, y a la vista de los antecedentes de hecho, fundamentos jurídicos e incontestables mayores vinculaciones con Castilla y León que ponen de manifiesto el informe elaborado y los documentos que obran en el expediente, se acuerda no informar favorablemente las solicitudes de segregación del enclave de Treviño, formuladas por los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño». Por su parte, la parte final del Informe de la Diputación reza lo siguiente: «todo ello, en definitiva, nos determina a no poder informar favorablemente la solicitud porque está demostrado que el conjunto de esas vinculaciones —históricas, sociales, culturales y económicas— supuestamente establecidas con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a la que se solicita la incorporación, es en todo caso menor que el conjunto de las vinculaciones existentes desde hace muchos siglos con la Comunidad de Castilla y León. Desde este punto de vista, la Provincia de Burgos, representada por su Diputación Provincial, no admite que la mera proximidad o facilidad de acceso a determinados servicios determine la integración en una Comunidad con una cultura de características tan fuertemente peculiares y diferenciadas como la de Euskadi, convirtiendo a castellanos en vascos por mera ósmosis».



para la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 8.b) del EAPV en relación con el enclave de Treviño.

Pues bien, por más que tal referéndum esté previsto en su normativa autonómica, y por más que la Administración autónoma vasca pueda tener interés en su celebración, en la medida en que se consulta una integración en su territorio, ¿le hace ello competente para solicitar la celebración de un referéndum en un municipio que no pertenece a su territorio? Parece lógico pensar que la competencia se residencia en el propio municipio o, todo lo más, en la Comunidad Autónoma a la que éste pertenezca.

Pero tiene mayor interés detenernos ya en un punto que se entresaca de las anteriores resoluciones administrativas y judiciales. En el acuerdo del Gobierno vasco de septiembre de 1998, en el que se insta al Gobierno de la Nación a que autorice el referéndum, se da cuenta de una Proposición no de Ley aprobada en junio anterior por el Parlamento vasco y en la que se estima que «la solución del contencioso de Treviño debe tener como punto de partida, base de desarrollo y único límite el respeto de la voluntad de los treviñeses».

Lejana a este reduccionismo, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León apreció, sobre la convocatoria de esta consulta, que «no es atendible la argumentación de que se tratará de un asunto absolutamente interno del Ayuntamiento del Condado de Treviño, porque aunque se enmarque formalmente fuera del proceso formal de segregación o agregación de territorios lo cierto es que tiene una proyección directa hacia la continuidad o no del mismo»<sup>54</sup>; y más adelante afirmó que «no se puede decir que estemos ante un asunto de exclusiva competencia municipal». Sirva esto de introducción de posteriores reflexiones sobre este particular.

## 2. *Las regulaciones contenidas en el Estatuto vasco y en el Estatuto castellano-leonés*

El Estatuto de Autonomía vasco de 1979, anterior en el tiempo al castellano-leonés, estableció en su artículo 8 un procedimiento de agregación de «territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la Comunidad Autónoma»; cauce que, como hemos visto, es el que se siguió en la tentativa de anexión del año 1980.

El segundo de los textos estatutarios autonómicos, sancionado en 1983, incorporó en su Disposición Transitoria Séptima un procedi-

---

<sup>54</sup> Sentencia de fecha 9 de julio de 1999, FJ 2.

miento distinto para la segregación e incorporación a otra Comunidad de territorios castellano-leoneses. En el texto de este Estatuto, vigente desde el año 2007, esta norma, invariada en su contenido, se ubicó en la Disposición Transitoria Tercera. Analizaremos conjuntamente ambas normas, reseñando sus diferencias, de notable alcance, además de complementarias en su objeto.

#### A) *Solicitud municipal*

En un caso (EAPV), el proceso se inicia por la solicitud de incorporación, instada por el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos que integran un enclave y que estén interesados en anexionarse al País Vasco. Como ya advertimos antes, cabe entender que se exige, en nuestro caso, el acuerdo de las dos Corporaciones que componen el enclave de Treviño. En el EACYL el proceso segregador comienza con la solicitud formulada por los Ayuntamientos, para lo que se exige una mayoría cualificada: el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de las Corporaciones.

#### B) *Participación de la provincia y de la Comunidad Autónoma a que pertenezca el enclave*

La diferencia más trascendente entre los procedimientos diseñados en uno y otro Estatutos de Autonomía radica en el papel otorgado a las entidades públicas de cuyo territorio se escindirá el enclave; de esta forma, el artículo 8.a) del EAPV obliga únicamente a concederles audiencia, mientras que la Disposición Transitoria 3 del EACYL impone que ambas Administraciones emitan un «informe favorable» a la segregación; éste será elaborado «a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicita la incorporación».

Baste, pues, apuntar que a falta de concreción en la norma autonómica castellano-leonesa acerca de a quién compete emitir los informes necesarios, parece lógico entender que, en el caso del que corresponde emitir a la provincia, la competencia procede residenciarla en el Pleno de la Diputación, por la relevancia del asunto, y en el supuesto del informe autonómico, éste lo realice el Consejo de Gobierno de la Comunidad, como así se hizo, en los dos casos, en el anterior proceso de 1998 y en el último seguido en el año 2013.

Respecto de los Informes realizados en relación con la última solicitud realizada por los municipios del enclave de Treviño en el año 2013, tanto el Informe del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León<sup>55</sup> como el aprobado por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos<sup>56</sup>, ambos de fecha 20 de junio de 2013, resultan negativos a la segregación de ambos municipios.

Si analizamos con cierto detalle el Informe realizado por Junta de Castilla y León, se advierte que en éste se destacan tres líneas de actuación que se han venido realizando por estas autoridades autonómicas; en primer lugar, la referida a una mejor planificación y ordenación de los servicios públicos que se prestan a los habitantes del enclave<sup>57</sup>; en segundo lugar, se ha realizado un «singular esfuerzo inversor»<sup>58</sup>, y, por último, en el terreno de la concertación y coordinación de actuaciones con otras Administraciones interesadas ajenas a la Comunidad Autónoma, tal y como se apostó en el Informe de la Ponencia de enclaves del Senado, se «van a desarrollar además en el marco establecido por el Protocolo General de Colaboración entre el Gobierno Vasco y la Junta de Castilla y León, suscrito recientemente el 23 de enero de 2012».

### C) *Referéndum entre los habitantes del enclave*

Como complemento y refuerzo del ejercicio democrático y de participación ciudadana que, por vía representativa, había ya supuesto la

<sup>55</sup> En el cual, en su apartado 2.º, se afirma que «a la vista de los antecedentes de hecho expuestos, con las correspondientes líneas de actuación mencionadas, de los fundamentos jurídicos planteados y de las incontestables mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas existentes con Castilla y León (...) se acuerda informar desfavorablemente las solicitudes de segregación del enclave de Treviño, formuladas por los Ayuntamientos de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón de fecha 13 y 21 de marzo respectivamente».

<sup>56</sup> Respecto de este último, fue aprobado con el voto de todos los diputados provinciales, a excepción de una diputada del Grupo Mixto, y en él se expresa literalmente que se acuerda: «Primero. Informar desfavorablemente las solicitudes de los Ayuntamientos que forman el enclave de Treviño, Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón, de segregación de la provincia de Burgos (Comunidad Autónoma de Castilla y León) y su incorporación al territorio histórico de Álava (Comunidad Autónoma del País Vasco) (...), fundamentando dicho informe desfavorable, en las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la provincia de Burgos y, consecuentemente, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León».

<sup>57</sup> Señalándose expresamente que «el Proyecto de Ley de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León, actualmente en tramitación parlamentaria, el cual prevé, de forma expresa, que los municipios del enclave de Treviño constituirán una unidad básica de ordenación y servicios y se integrarán en el área funcional estable que se constituya en torno a Miranda de Ebro, pudiendo asociarse con los municipios más próximos de Castilla y León para formar una mancomunidad de interés general».

<sup>58</sup> Y que resulta cuantificada en el Anexo de esta resolución administrativa en la cantidad de 54.974.938,56 euros, y ello en el período de tiempo comprendido entre los años 2000 a 2013, lo que supone una «inversión de 27.501 euros por habitante».

votación en los Plenos de las Corporaciones municipales, los dos Estatutos autonómicos, con dicciones semejantes, establecen el necesario sometimiento del proceso al refrendo de los habitantes del enclave, que habrán de aprobarlo «por mayoría de los votos válidos emitidos». El EAPV precisa que la convocatoria procede «previa autorización competente al efecto», pues es sabido que cualquier modalidad de consulta que se realice en España ha de contar con autorización del Gobierno de la Nación, como establece la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum<sup>59</sup>. Como ya se expresó anteriormente, esta solicitud ha de dirigirse al Gobierno de la Nación por el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados.

Interesa determinar el carácter y normativa aplicable de esta consulta popular, en particular al objeto de determinar si, para el Gobierno, la concesión de la autorización constituye una actividad reglada o, por el contrario, cuenta para ello con un margen de discrecionalidad política. En este punto hay que advertir que nuestro ordenamiento prevé varias posibilidades de consultas populares, en alguna medida perfiladas por la jurisprudencia, pues hay que distinguir las modalidades de *referéndum* de las llamadas *consultas populares municipales*. Veámoslas separadamente.

El referéndum constituye un «mecanismo de participación directa de los ciudadanos en asuntos de manifiesta naturaleza política»<sup>60</sup>, del cual la Constitución recoge distintas modalidades dispersas en su articulado; entre ellas merece destacarse el llamado «referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia» del artículo 92, que, a la vista de su relevancia, tiene que ser autorizado por el Congreso de los Diputados, por mandato constitucional<sup>61</sup>. Todas estas modalidades se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, ya citada.

Distintas a estos referéndums son las consultas populares de ámbito municipal, con un régimen jurídico diferenciado, reguladas en sus aspectos básicos en el artículo 71 LRBRL<sup>62</sup>. Este precepto establece que

---

<sup>59</sup> Su artículo 2 dispone que: «1. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado. 2. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados».

<sup>60</sup> STS de 15 de noviembre de 2012.

<sup>61</sup> Piénsese en el referéndum para la integración de España en la OTAN o la aprobación de la Constitución europea. Además, la Constitución prevé referéndum de reforma constitucional (arts. 167 y 168) y distintos referéndums de alcance autonómico (arts. 151.1, 151.2 y 152.2). Es interesante al respecto la STC de fecha 11 de septiembre de 2008 y el Dictamen de Consejo de Estado núm. 1119/2008, de 3 de julio de 2008.

<sup>62</sup> Al tratarse de norma básica, pueden aprobarse normas autonómicas de desarrollo, como han hecho algunas Comunidades Autónomas: Ley 2/2001 de Andalucía; Ley Foral 27/2002 de Navarra, o Ley 4/2010 catalana (ésta más polémica y discutida pues, como se acaba de afirmar, está pendiente de resolución un recurso de inconstitucionalidad).

«de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local».

Puede afirmarse, como reconoce el Tribunal Supremo, que este artículo revela un «designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva»<sup>63</sup>.

La diferenciación en lo normativo entre ambas consultas es patente desde el momento en que la Ley Orgánica 2/1980, en su Disposición Adicional, excluye de su ámbito de aplicación «las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

En aquellos municipios, pues, donde se decida someter a consulta popular un asunto relevante de competencia y carácter local deberán solicitar autorización al Gobierno de la Nación para su convocatoria. Para estas consultas locales, en cuanto al poder decisorio del ejecutivo central, cuestión que aquí pretendemos ventilar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que «la decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental y material»<sup>64</sup>. Es decir, se considera un acto reglado, de control de los requisitos legales para la celebración de la consulta, pues comprobado esto la índole del asunto —estrictamente local— le impide interferir en el desarrollo del proceso, que en lo material queda fuera de su competencia.

Sin embargo, sobre la consulta prevista en el contencioso treviñés ha de argumentarse, como ya lo hiciera el Tribunal Supremo al enfrentarse a la negativa gubernamental a la celebración de un plebiscito semejante sobre el enclave de Villaverde de Trucíos<sup>65</sup>, que no estamos «ante una de las consultas populares previstas en el artículo 71 LRRL

<sup>63</sup> STS de fecha 17 de febrero de 2000, FJ 5.

<sup>64</sup> STS de fecha 15 de noviembre de 2012, ya citada.

<sup>65</sup> Se trata de un municipio cántabro que se pretendió anexionar el País Vasco.

por no tratarse estrictamente de un tema de competencia municipal y de carácter local»<sup>66</sup>.

De esta forma, sólo son admisibles consultas populares en los municipios en asuntos que, además de revestir especial trascendencia para los intereses de los vecinos, sean de competencia propia municipal y de carácter local<sup>67</sup>, salvo que una ley, como ocurre con los Estatutos del País Vasco y de Castilla y León en materia de segregación/agregación de enclaves, las admita expresamente para asuntos distintos. Y el del enclave de Treviño lo es, pues se atienden intereses supramunicipales: provinciales, autonómicos y estatales. Se trata, en este supuesto concreto, de un referéndum específico, de previsión legal especial, al que resulta aplicable, además de lo previsto en los Estatutos de Autonomía, el régimen autorizatorio de la Ley Orgánica 2/1980.

¿Goza de discrecionalidad política el Gobierno de la Nación para autorizar o denegar su autorización? Parece lógico que se le reconozca este margen de apreciación de valoración de intereses que sí inciden en su ámbito competencial. El acuerdo de autorización habrá de considerarse, de esta forma, como una cuestión de orden estrictamente político.

Así lo consideró el Tribunal Supremo en la sentencia citada de 22 de enero de 1993. En ella, el Alto Tribunal desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 29 de abril de 1988, por el cual se denegó la celebración de referéndum municipal en Villaverde de Trucíos. Y lo hizo con el argumento de que «la autorización del referéndum y lógicamente su denegación son actos de contenido político en cuanto al fondo, realizados por un alto órgano constitucional». En la medida en que «no hay en nuestro ordenamiento una vinculación al efecto de la voluntad política del Gobierno mediante elementos reglados que establezca la Ley», concluye este Tribunal que «la voluntad política incorporada al contenido de la denegación del referéndum no es controlable judicialmente».

En los supuestos de Villaverde de Trucíos o Algeciras<sup>68</sup>, para dar por buena la negativa gubernativa a la celebración del referéndum bas-

<sup>66</sup> STS de fecha 22 de enero de 1993, FJ 1.

<sup>67</sup> Es fácil coincidir en este punto con J. BARATA I MIR (1999), *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Madrid: Tecnos, pág. 185, en la confusión y práctica identificación entre el requisito de la competencia propia y del carácter local. No se adivina otro motivo para considerar un asunto de carácter local que su atribución como competencia propia, tal como la define el artículo 7 LRBRL.

<sup>68</sup> Este contencioso se refirió a la constitución del municipio de Algeciras y su entorno comarcal en una nueva provincia andaluza. En este caso, el Consejo de Ministros negó también su autorización para la celebración de la consulta por acuerdo de 24 de julio de 1998, y lo refferendó el Tribunal Supremo en sentencia de 17 de febrero de 2000.

taba con recurrir al artículo 71 LRBRL, fundándose, como cuestión netamente jurídica, en la falta del carácter local del asunto.

Sin embargo, en el caso del enclave de Treviño, si el Gobierno optara por desautorizar la celebración del referéndum no debería recurrir al argumento de que el asunto sobrepasa el «*carácter local*» requerido en el artículo 71 LRBRL<sup>69</sup>, con la índole supralocal de la cuestión ya contaba el legislador cuando aprobó los Estatutos autonómicos, y previó, no obstante, un referéndum específico; le basta con valorar, políticamente, el interés supramunicipal presente en el asunto y, como tal, resolver sobre la concesión de la autorización.

#### D) *Aprobación de la agregación por el Parlamento vasco*

Únicamente como exigencia del artículo 8.c) del EAPV, se prevé que el Parlamento vasco ha de aprobar la agregación del enclave a su nueva Comunidad Autónoma. Ha de entenderse que es suficiente un mero acuerdo de la Cámara, sin requerirse ley autonómica. El EACYL, sin embargo, no prevé que la asamblea legislativa castellano-leonesa se pronuncie sobre la segregación de ese territorio.

#### E) *Aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica*

Como mandato constitucional, artículo 141.1, y también según ambos textos estatutarios, el proceso finalizaría con la aprobación de la segregación y agregación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

En este punto procede plantearse si el Parlamento estatal estaría necesariamente vinculado ante un resultado positivo del proceso hasta ese momento desarrollado. Parece lógico anteponer la soberanía de las Cámaras, y su responsabilidad para valorar los intereses generales, a cualquier consideración sobre respeto a la voluntad e intereses de los hasta entonces intervinientes en el proceso.

Como es lógico, esto no está reñido con que, ordinariamente, las Cortes dictaminen de acuerdo con lo postulado desde instancias territoriales autonómicas y locales. Ha de tenerse en cuenta que el tenor del texto constitucional se refiere a la competencia de las Cortes Genera-

---

<sup>69</sup> Ante la nueva solicitud elevada en 1998, el Gobierno denegó la misma «adoptando criterios estrictamente jurídicos», por incumplirse, sostuvo, las condiciones del artículo 71 LRBRL (según declaración del Ministro ante la Comisión de Régimen de Administraciones Públicas del Congreso, de 11 de marzo, reiteradas por el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales ante la Comisión Constitucional del Senado, el 18 de mayo).

les para la «aprobación» de la alteración provincial; lo que apunta, en buena lógica jurídica competencial, a que tal alteración no puede entenderse sino como producto de un proceso complejo en el que no pueden orillarse las competencias del resto de entidades territoriales implicadas (municipios, provincias y Comunidades Autónomas).

En este sentido, la Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, por la que se sanciona, se «aprueba», la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia, deja constancia de la intervención municipal (pues la iniciativa parte del municipio), de las provincias afectadas (que son instadas por la Generalitat para que se pronuncien, y que no manifestaron voluntad contraria a la alteración) y de la propia Comunidad Autónoma (quien llevó a cabo la iniciativa legislativa ante el Parlamento nacional). Consultado previamente el Consejo de Estado sobre esta operación de alteración, determinó que «si bien formalmente la voluntad que cuenta para la alteración de los límites de la provincia es la de las Cortes Generales, no podría derivarse de ello dejar de lado la voluntad municipal ni tomar la iniciativa y la decisión que a otras instancias y poderes compete sin ponderar y valorar las consideraciones e intereses de la colectividad municipal». Reconoce en este sentido, y es importante, la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la iniciativa legislativa, con el objeto de conseguir la aprobación de la correspondiente ley orgánica<sup>70</sup>.

### 3. *Compatibilidad o coherencia de las regulaciones estatutarias: la competencia de la Comunidad Autónoma sobre su territorio frente a otras Comunidades y frente al Estado*

Resulta evidente que la diferencia entre las dos regulaciones estatutarias no resulta menor ni trivial, concretada fundamentalmente en el papel que se atribuye en una y otra a la Diputación Provincial burgalesa y a la Comunidad Autónoma de Castilla y León: en el EAPV se requiere que sean simplemente oídas y en el EACYL que emitan un informe favorable.

Es por lo que la entonces Disposición Transitoria Séptima (hoy Tercera) del EACYL fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno y el Parlamento vascos, recurso que fue resuelto por la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986,

---

<sup>70</sup> Dictamen núm. 54456, sección 3.ª, de fecha 26 de julio de 1990, Recopilación de Doctrina Legal 1990, núm. 43.



de 11 de julio. Se apunta aquí, realmente, una cuestión jurídica sin duda trascendente, relativa a eventuales conflictos entre Comunidades Autónomas, de carácter competencial, en este caso en materia territorial. De este contencioso ha escrito el profesor Díez-Picazo, quien afirma que se trataba, sin duda, de un caso límite que plantea problemas fascinantes, como corrobora la presencia en la sentencia de un voto particular elaborado por el magistrado Sr. LEGUINA VILLA.

El primero de los profesores citados concluye que «el fallo, a pesar de todo, debe reputarse correcto»<sup>71</sup>, juicio que compartimos, formulando sobre él únicamente reservas de matiz.

Con el reconocimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y de cualquier otra Comunidad Autónoma, para proceder a la regulación del procedimiento tendente a la segregación de territorios en ella integrados, en vistas a la posterior agregación en otra Comunidad, zanjó el Tribunal Constitucional la alegación de las instituciones vascas de que el Estatuto castellano-leonés estaba regulando una materia que le estaba vedada, por cuanto había sido ya regulada en un sentido distinto por el Estatuto vasco, anterior en el tiempo. Éste, cronológicamente anterior, sólo puede ser alterado a través de la reforma del propio Estatuto, con lo que cualquier contradicción material con su contenido realizada por una norma estatal posterior pecaría de inconstitucional<sup>72</sup>.

En una primera aproximación, parece claro que el procedimiento de alteración de los límites territoriales de las Comunidades Autónomas ha de poder regularse tanto en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de origen como en el de la de destino. Como bien alegó en sus razonamientos el abogado del Estado, «ambas regulaciones se sitúan en distintos ámbitos competenciales».

La aplicación del «principio constitucional de autonomía» de las Comunidades Autónomas, y el consiguiente «principio de competencia», que se mueve en una esfera distinta al de temporalidad<sup>73</sup>, al que indudablemente se superpone, sirvió para desvirtuar, sobre la base de la

<sup>71</sup> L. M. Díez-Picazo (1987: 176).

<sup>72</sup> Ya durante la tramitación parlamentaria del Estatuto castellano-leonés, el Grupo de senadores nacionalistas vascos había propuesto una redacción alternativa de la Disposición Transitoria Séptima, apartado 3.º (en el proyecto, apartado 4.º), adecuada al tenor de lo dispuesto en el Estatuto vasco, lo que justificaron alegando que «de aprobarse la Disposición Transitoria séptima, apartado 4.º, se hallaría en contradicción con lo establece sobre la misma materia en la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Es preciso evitar contradicciones entre dos leyes orgánicas», en *Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Trabajos parlamentarios*, Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1998, págs. 269-270.

<sup>73</sup> Ha de advertirse, no obstante, que de someterse a los dictados de este principio de temporalidad sería aplicable, por encima del *prior in tempore potior in iure*, el *lex posterior derogat priori*, que es el que resuelve las contradicciones entre normas con una misma naturaleza y rango.

contemplación de los intereses de la correspondiente Comunidad Autónoma, la alegación del Gobierno vasco de que «cualquier contradicción material con el contenido del Estatuto vasco por parte de otra regulación prevista en una norma estatal supone o implica un vicio de inconstitucionalidad». Vicio que pretendió sustentar en la especial rigidez que a las normas estatutarias confiere el artículo 147.3 de la Constitución, el cual establece que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica».

Los Estatutos de Autonomía establecen, efectivamente, su propio procedimiento de reforma; y, ciertamente, la infracción de esta rigidez implica una violación del citado artículo 147.3. Si nos preguntamos, como hace el profesor Díez-Picazo<sup>74</sup>, si las cláusulas de rigidez estatutaria operan también frente a otros Estatutos de Autonomía, en los casos de posible colisión normativa, entendemos que la respuesta ha de ser afirmativa; no hay razón *ex* artículo 147.3 para mantener la postura contraria, lo que ocurre es que en el caso que nos ocupa el objeto regulado no es propiamente coincidente y el establecimiento de un «procedimiento de anexión» en el Estatuto de una Comunidad (primer objeto de regulación) no obsta el ejercicio de la competencia de la Comunidad de origen, si lo cree conveniente, para «proteger la integridad de su territorio», y esto ya sea por vía de participación política en la elaboración de su respectivo Estatuto de Autonomía (estaríamos ante un segundo objeto de regulación, de su natural competencia: el «procedimiento de segregación de porciones de su territorio») o simplemente mediante su intervención en el proceso de anexión instado por la Comunidad Autónoma *ad quem*.

El profesor Díez-Picazo recela de la aplicación de los principios de autonomía y competencia y pretende resolver esta «colisión» normativa por aplicación del criterio de la *lex specialis*. Por nuestra parte, mantenemos que, aun en aquellos casos en que resulta aplicable este criterio, el fundamento de su aplicación son los principios de autonomía y competencia, lo que se demuestra en aquellos supuestos en que no es posible recurrir a la regla de la especialidad.

Como bien había apreciado el abogado del Estado, «la circunstancia de que en el presente caso haya sido cronológicamente anterior la regulación estatutaria de la Comunidad Autónoma de destino (la Comunidad Autónoma Vasca) no elimina ni restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de origen, quedando a salvo la competencia del Estatuto de Castilla y León impuesta por el artículo 147.1 de la

---

<sup>74</sup> Cit., pág. 164.

Constitución, ya que se trata de una cuestión que afecta al territorio de esta Comunidad».

Con mayor rigor jurídico puso de manifiesto el Tribunal Constitucional que «la reserva estatutaria establecida en el artículo 147.2 de la Constitución supone no sólo la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto, sino también el aseguramiento de que los contenidos normativos que afecten a cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en los Estatutos de otra Comunidad (...). La predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros por virtud, meramente, de la contingencia de su momento de aprobación (...) redundaría en la constricción de la autonomía de una de las Comunidades, que vería limitado el ámbito de aplicación de sus actos y disposiciones y el modo de decisión de sus órganos no ya por una fuente heterónoma —también el propio Estatuto lo es—, sino por una fuente cuyos contenidos normativos fueron adoptados sin su participación y respecto de los cuales tampoco tendría la ocasión de expresar su voluntad en una hipotética modificación futura».

Juzgamos irreprochable esta doctrina, contenida en el Fundamento Jurídico 6 de la sentencia, y entendemos que no resulta desvirtuada por lo alegado por el magistrado LEGUINA VILLA en su voto particular, algo que el propio Tribunal había apreciado en el Fundamento Jurídico 1, al señalar que los Estatutos de Autonomía, pese a su calificativo constitucional de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», son aprobados por las Cortes Generales por ley orgánica (exigencia también constitucional) y pasan a integrarse en el llamado «*bloque de constitucionalidad*»<sup>75</sup>; son, por tanto, *resultado de la potestad legislativa del Estado*, aunque medie en la elaboración del proyecto la intervención de la representación política autonómica.

Se plantea qué alcance ha de otorgarse a esta aseveración, sobre la que no cabe discusión alguna. El magistrado LEGUINA VILLA colige que el legislador estatal no puede, mediante ley orgánica, contradecir lo establecido en una ley orgánica anterior sobre el mismo objeto, ya que «se estaría vulnerando la interdicción constitucional de modificaciones extra ordinem (la cláusula de rigidez) de los Estatutos en vigor». Esta argumentación constituye el núcleo de su voto particular.

La competencia autonómica de protección de su espacio territorial, consecuencia de su autonomía, hace que estemos ante diferentes objetos de regulación, según ya explicamos, lo que sirve para rechazar aquella argumentación. DÍEZ-PICAZO entiende que, constituyendo el Es-

<sup>75</sup> Por todos, vid. A. RUIZ-HUERTA CARBONELL (1995), *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de constitucionalidad en el Estado Autonomico español*, Madrid: Ibidem Ediciones.

tatuto de Autonomía una ley orgánica del Estado, resulta aplicable *per se* a todo el territorio nacional<sup>76</sup>; de lo que infiere, con relación al caso que nos ocupa, que de no haberse aprobado la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto castellano-leonés, el artículo 8 del Estatuto vasco tendría en principio virtualidad para operar la incorporación de un enclave castellano al País Vasco.

Por nuestra parte, compartimos esta apreciación siempre que se deje a salvo la competencia de la Comunidad Autónoma de origen para oponerse a la segregación de sus enclaves, como expresión de su *autonomía* y, por ende, en el ejercicio de su *competencia* sobre su territorio.

Otro razonamiento se suma a lo expresado a favor de la posible «expansión» de la norma estatutaria vasca: llamamos la atención acerca de la particularidad que reviste el Estatuto de Autonomía dentro de las leyes orgánicas<sup>77</sup>, que se extiende a su ámbito de aplicación. En esta línea, del calificativo constitucional de norma institucional básica de cada Comunidad concluimos que, en principio, la regla general es la de la eficacia territorial, autonómica, de cada Estatuto. Ahora bien, si el propio Tribunal Constitucional reconoce, refiriéndose a las «normas y actos» autonómicos, que la limitación territorial de su eficacia «no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional»<sup>78</sup>, con mayor razón puede admitirse una eficacia extraautonómica excepcional de un Estatuto de Autonomía. De esta manera, nadie alegó tacha de inconstitucional contra el referido artículo 8 del Estatuto vasco.

Siendo esto cierto, no es obstáculo (y es el núcleo de nuestra argumentación) para que la Comunidad Autónoma de origen, como derivación del principio constitucional de autonomía, pueda instar, en el momento de elaboración del proyecto del respectivo Estatuto, el establecimiento de unos requisitos procedimentales distintos para la segregación de sus territorios, y así lo hizo la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ha de advertirse que, obviando aquí el debate doctrinal sobre el carácter del Estatuto autonómico como ley estatal, ley autonómica, ambas cosas o ley paccionada, nos parece indiscutible su consideración como expresión o emanación del «derecho a la auto-

<sup>76</sup> Cit., pág. 158.

<sup>77</sup> Sin poder negar la cualidad de ley orgánica del Estatuto, bien puede hablarse de éste como «especialidad de la ley orgánica», como hace C. AGUADO RENEDE (1996), *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pág. 209.

<sup>78</sup> STC 37/1981, FJ 1.

mía de las nacionalidades y regiones» (art. 2 CE), por más que requiera la aprobación por el Parlamento mediante ley orgánica<sup>79</sup>.

En lo que ahora nos interesa, y como ya se dejó apuntado, el objeto de regulación no es coincidente, aquí únicamente las condiciones de segregación de sus concretos territorios, con lo que no se quebranta la rigidez estatutaria del Estatuto precedente, que permanece plenamente vigente para operar, conforme a sus trámites, otras incorporaciones.

Por lo tanto, el EACYL resulta aplicable, en lo que a la segregación se refiere, como consecuencia de la competencia insoslayable de la Comunidad de origen sobre su propio territorio.

En el caso que nos ocupa, el seguimiento necesario de estos trámites del EACYL habría de complementarse con la aprobación de la agregación por el Parlamento vasco, pues es exigencia del artículo 8 del EAPV para que ésta se produzca.

#### IV. CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> En nuestro Derecho, como consecuencia de la vigente redacción de la Constitución y de los diversos Estatutos de Autonomía, se ha producido una importante rigidez para la modificación o supresión de los enclaves territoriales intraautonómicos e interautonómicos actualmente existentes. Respecto de estos últimos, la modificación del ámbito territorial autonómico ha quedado condicionada a la realización de una reforma estatutaria, o al cumplimiento de algún otro procedimiento estatutario, con la aprobación de aquellos Estatutos de Autonomía que han asumido la posibilidad constitucionalmente legítima de establecer una «reserva estatutaria» en la delimitación de su ámbito territorial.

2.<sup>a</sup> Sin poner en duda la presencia de un interés municipal orientado a alterar la adscripción provincial y autonómica de los municipios incluidos en los enclaves territoriales, interés manifestado recientemente por las Corporaciones respectivas de los municipios de Condado de Treviño y de La Puebla de Arganzón, no puede desconocerse que en esta materia resultan prevalentes los intereses supramunicipales.

3.<sup>a</sup> En el actual marco normativo constitucional y autonómico, exclusivamente hay dos procedimientos regulados en Derecho para proceder a la segregación de los municipios del enclave de Treviño: la

<sup>79</sup> Sirva como prueba de esta afirmación el hecho de que en los Estatutos aprobados al amparo del artículo 151.2 CE los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto «mediante un voto de ratificación».

reforma estatutaria, contenida en el artículo 91 EACYL, o su segregación a través de los trámites de la Disposición Transitoria Tercera EACYL.

4.<sup>a</sup> En relación con la primera vía, su realización está condicionada por la voluntad política castellano-leonesa, ya que es a las instituciones autonómicas a quienes corresponde esta iniciativa de reforma estatutaria. Se trata de un proceso que actualmente tiene escasas posibilidades a la vista de las explícitas declaraciones institucionales realizadas tanto por la Junta de Castilla y León como por las Cortes de Castilla y León<sup>80</sup>.

5.<sup>a</sup> En relación con la segunda vía, debe cuestionarse esta posibilidad a la vista de las declaraciones expresadas por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos, así como por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, ambas en fecha 20 de junio de 2013, en relación con las mayores vinculaciones existentes con la provincia de Burgos y con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, respectivamente.

---

<sup>80</sup> Tal y como se evidencia del último acuerdo alcanzado sobre este asunto, por asentimiento del Pleno de las Cortes de Castilla y León en su sesión de fecha 8 de febrero de 2005, en el cual se expresa el rechazo «a la propuesta de reforma denominada Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», entre otras cuestiones, por entender que esta propuesta «en sus referencias y previsiones concretas al Condado de Treviño supone también una injerencia unilateral e inaceptable en la Autonomía de Castilla y León, y una agresión a su integridad territorial al margen de la voluntad de los ciudadanos castellanos y leoneses, contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Castilla y León» [*Diario de Sesiones (P)* núm. 33/6, de 8 de febrero de 2005].