

garantías que dispone el referido artículo de la norma fundamental, y en este sentido hay que subrayar que no es constitucionalmente tolerable que situaciones efectivas de privación de libertad —en las que, de cualquier modo, se impida u obstaculice la autodeterminación de la conducta lícita— queden sustraídas a la protección que a la libertad dispensa la Constitución por medio de una indebida restricción del ámbito de las categorías que en ella se emplean. Este Tribunal, por ello, podrá revisar la calificación constitucional dada a los hechos que consideró probados el juzgador «a quo» cuando en la demanda de amparo se alegue que dicha calificación fue incorrecta y que, por serlo, se procedió por el Juez a una equivocada subsunción de los hechos.

En el caso actual, sin embargo, una equivocada calificación por el Juez de la situación en la que los actores se hallaron sólo sería relevante si por su causa, al desestimarse la pretensión de «habeas corpus», se hubiera confirmado una situación de privación de libertad, efectiva al tiempo de dictarse la resolución judicial y en ella mantenida por haberla hallado, como se dice en el art. 8.º de la Ley Orgánica 6/1984, «conforme a derecho». Nada de esto ha ocurrido en el presente caso. El órgano judicial denegó la solicitud de «habeas corpus», no porque, constatada la situación de privación de libertad, la considerase jurídicamente correcta, disponiendo su mantenimiento, sino porque entendió con alguna inconsistencia entre lo expuesto en el fallo y en el fundamento jurídico de su resolución —que los demandantes no estuvieron, ni estaban en el momento de resolver, privados de libertad—. Esta afirmación es, en sí misma considerada, discutible, pues, como acabamos de decir, debe considerarse como detención cualquier situación en que la persona se vea impedida u obstaculizada para autodeterminar, por obra de su voluntad, una conducta lícita, de suerte que la detención no es una decisión que se adopte en el curso de un procedimiento, sino una pura situación fáctica, sin que puedan encontrarse zonas intermedias entre detención y libertad y que siendo admisible teóricamente la detención pueda producirse en el curso de una situación voluntariamente iniciada por la persona. Mas aunque admitiéramos, en función de las anteriores premisas, la existencia

de una equivocación del Juez «a quo», ella no nos puede llevar a la estimación de este amparo, pues lo cierto es que el Juez «a quo», al denegar el «habeas corpus», no mantuvo ninguna situación de sujeción de los demandantes y éstos tampoco han aducido que, tras la resolución judicial, su anterior situación se hubiera prolongado, de modo que hay que de todo ello extraer la conclusión de que, en el caso que nos ocupa, no se produjo ninguna lesión del derecho constitucional que en este recurso de amparo se ha invocado.

No hubo siquiera afectación, por obra de la resolución judicial impugnada, de la libertad personal de los recurrentes, libertad que no puede decirse menoscabada sólo porque no hubiera acogido el Juez de Instrucción los reproches de antijuridicidad ante él formulados cuando al no hacerlo, como en este caso, no se confirmó una privación de libertad actual. Detenidos o no en algún momento anterior a la resolución del «habeas corpus», los demandantes no vieron su libertad personal constreñida como resultado de la decisión judicial, que es lo que aquí ellos han impugnado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Juan Manuel Hernández Rodero y don Luis Figueroa Cuenca.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a diez de julio de mil novecientos ochenta y seis.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

19907 PLENO. Recursos de inconstitucionalidad acumulados números 384/1983 y 396/1983. Sentencia número 99/1986, de 11 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 384/1983 y 396/1983, promovidos por el Gobierno y el Parlamento vascos, representados por los Letrados don Rafael Jiménez Asensio y don Alberto Figueroa Laraudogoitia, respectivamente, contra la disposición transitoria séptima, 3, de la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Han comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, y la Junta y las Cortes de Castilla y León, representadas por el Procurador de los Tribunales don Bonifacio Fraile Sánchez y asistidas por el letrado don Enrique Rivero Ysern, siendo ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 3 de junio de 1983 don Rafael Jiménez Asensio formula, en nombre y representación del Gobierno vasco, recurso de inconstitucionalidad contra los apartados a) y b) del punto 3 de la disposición transitoria séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y solicita de este Tribunal declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de los preceptos impugnados. Por otro sí suplica también al Tribunal que, habiéndose dado cumplimiento al trámite previsto en el art. 8.º a), del EAPV, disponga en la sentencia que en su día dicte que el Presidente del Gobierno proponga, y el Gobierno autorice, la celebración del referéndum correspondiente, según establece el apartado b) del mencionado precepto estatutario.

2. La representación del Gobierno vasco manifiesta, en primer término, que, de conformidad con el art. 32, 2, de la LOTC, el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma vasca se encuentra legitimado para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, ya que se refiere a una materia que afecta al ámbito de autonomía de dicha Comunidad. A su juicio, «ámbito de autonomía», como punto de conexión entre el objeto del proceso y el sujeto que lo incoa, es un concepto cualitativamente diferente de la suma de competencias asignadas en el Estatuto de Autonomía; engloba en sí mismo el conjunto de intereses políticos que son propios de una Comunidad Autónoma, y por lo tanto, incluye también la defensa de los mismos.

Por otra parte —aduce—, la legitimación que asiste al Gobierno vasco está fundamentada en que, específicamente, la cuestión que ha dado lugar a este recurso constituye un supuesto contemplado de manera expresa por el Estatuto vasco en su art. 8.º, y ello, por sí mismo, confirma su afectación al propio ámbito de autonomía.

3. De los escritos y documentos presentados se deduce que los antecedentes que están en la base del presente recurso son los siguientes:

a) Con fechas 17 de octubre y 26 de enero de 1980, respectivamente, los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño adoptaron sendos acuerdos de incorporación a la provincia de Alava y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, como municipios enclavados en su totalidad dentro de esta Comunidad y de acuerdo con el artículo 8.º del Estatuto de la misma, con el fin de dar cumplimiento al requisito establecido en el apartado a) de dicho artículo y a los efectos de permitir que todos sus habitantes pudieran pronunciarse democráticamente sobre tal incorporación.

b) Posteriormente ambos municipios, en sesiones extraordinarias de los respectivos Ayuntamientos de 6 de noviembre y 6 de diciembre de 1980, y de conformidad con lo previsto en el antedicho apartado, acordaron dar audiencia a la Comunidad o provincia a la que pertenecen. A tal fin, dado que no existe una regulación específica sobre la tramitación de esta audiencia, consideraron aplicable lo dispuesto en el artículo 91, 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo y, en su virtud, 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 y presentaran los documentos y justificaciones que estimaren pertinentes relativos a la incorporación de los mencionados municipios a la provincia de Alava y a la Comunidad Autónoma vasca y, cumplido este trámite, pudieran todos los vecinos expresar su

parecer en relación con dicha incorporación mediante referéndum convocado al efecto.

c) Recibidas las certificaciones de los anteriores acuerdos, el Presidente de la Diputación Provincial de Burgos, por Decretos de 24 de noviembre y 17 de diciembre de 1980, resolvió que la Diputación no podía proceder a realizar el trámite instado por los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño al no existir regulación legal específica sobre plazo, forma y efectos de su evacuación, y manifestó que dichos Decretos, que responden al deseo de dejar urgente constancia del criterio corporativo sobre la imposibilidad de realizar el trámite de audiencia instado, serían comunicados al Pleno de la Diputación en la primera reunión que se celebrara.

d) En enero de 1981 la Viceconsejería de Administración Local del Gobierno vasco, a solicitud de los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño, emitió un informe en relación con la agregación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de territorios y municipios enclavados en su totalidad dentro de esta Comunidad y pertenecientes a otras Comunidades o provincias.

En dicho informe se contiene el procedimiento a seguir por los territorios o municipios afectados e interesados en su incorporación a la Comunidad Autónoma vasca, teniendo presente el artículo 8.º del Estatuto vasco, la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, y el artículo 141, 1, de la Constitución.

En cuanto a la incorporación de los municipios mencionados, el informe sostiene que el escrito de la Diputación Provincial de Burgos debe unirse sin más al expediente, dado que la argumentación contenida en él carece de cualquier virtualidad, ya que, de una parte, la aceptación de la misma supone admitir que no puede aplicarse directamente una norma de carácter legal, y, de otra, resulta obvio que la legalidad de la incorporación queda garantizada por cuanto, en definitiva, ha de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica.

En consecuencia, el informe concluye que, una vez acumulados los expedientes tramitados por ambos municipios, el expediente así formado debe remitirse a la Presidencia del Gobierno, a fin de que el Gobierno otorgue la oportuna autorización para la celebración del referéndum, y éste sea posteriormente convocado por el Rey mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros.

e) El 16 y 24 de enero de 1981, las Corporaciones municipales de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño acordaron acumular los respectivos expedientes y elevar al Gobierno la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado a) del artículo 8.º del Estatuto vasco a fin de que autorizara la convocatoria de un referéndum en el que los habitantes de dichos municipios pudieran decidir democráticamente su incorporación a la provincia de Alava y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme determina el apartado b) del citado artículo, por ser de la competencia del Gobierno tal autorización de acuerdo con el artículo 2.º de la Ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.*

f) Con fecha 10 de febrero de 1981, el Jefe de Secretaría del Presidente del Gobierno de la Nación acusó recibo del escrito y anexos dirigidos a éste, haciendo saber que, con esa fecha, daba traslado de todo ello al Ministro de la Presidencia de Gobierno.

g) Con posterioridad a estos trámites, según manifiesta la representación del Gobierno vasco, se han llevado a cabo diversas gestiones en todos los niveles, incluso negociaciones del Presidente del Gobierno vasco con el Presidente del Gobierno de la Nación, sin que surtieran efecto alguno en orden a la realización del referéndum previsto en el artículo 8.º b), del Estatuto vasco.

h) Por Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que, a juicio de dicha representación, innova el procedimiento establecido, modificando el Estatuto vasco, lo que da lugar al presente recurso de inconstitucionalidad.

4. Los argumentos que sirven de base a la representación del Gobierno vasco para fundamentar su pretensión son los siguientes:

a) El artículo 8.º del EAPV, en desarrollo de lo prevenido en el artículo 141, 1, de la Constitución, establece un procedimiento para la alteración de límites provinciales en el caso de municipios enclavados en su totalidad en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Dicho artículo, desde la perspectiva de la delimitación de competencias, no tiene un estricto contenido estatutario de acuerdo con el artículo 147, 2, de la Constitución, pero se integra de pleno en el Estatuto desde un punto de vista formal. A ello hay que añadir que el mencionado precepto constitucional no impide que los Estatutos de Autonomía contengan pronunciamientos distintos a los enumerados, y, por otra parte, no puede caber la menor duda respecto a la indudable conexión del artículo 8.º con los contenidos estatutarios, particularmente con los del apartado b) del artículo 147, 2, de la Constitución.

En consecuencia, el artículo 8.º del EAPV sólo puede modificarse siguiendo las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la reforma de los Estatutos, estando dotado así de una especial rigidez. Por ello, 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.

b) El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en el apartado 3.º de su disposición transitoria séptima un procedimiento para la segregación de municipios pertenecientes a provincias integradas en la Comunidad Autónoma y que están enclavados en provincias de otra Comunidad. Este procedimiento sólo resulta aplicable al enclave de Treviño, de la provincia de Burgos, situado en la de Alava. No ocurre lo mismo con el art. 8.º del EAPV, puesto que existe en Vizcaya otro enclave, el de Trucios, que pertenece a la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo Estatuto de Autonomía, por cierto, no contiene ninguna precisión respecto de su posible segregación.

Tanto el art. 8.º del EAPV como el apartado 3.º de la disposición transitoria séptima del EACL vienen a regular, pues, la misma situación (a salvo el enclave cántabro de Trucios, a que se refiere la primera norma), aunque lo hagan desde perspectivas distintas: ambos arbitran un procedimiento para hacer posible la manifestación y virtualización de la voluntad de los municipios del enclave de Treviño en cuanto a su incorporación a la Comunidad Autónoma vasca, siendo segregación y agregación efectos propios e inevitables de esa manifestación.

c) La regulación contenida en el precepto recurrido del EACL introduce ciertos requisitos distintos de los del art. 8.º del EAPV, como es la necesidad de obtener el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, o, en todo caso, el de la mayoría absoluta de los componentes del Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados, frente a lo establecido en el art. 8.º del EAPV, que sólo requiere el Acuerdo de dichas entidades, remitiéndose así, al no regular este aspecto, al sistema general de adopción de acuerdos previsto en la legislación de Régimen Local. Por otra parte, el EACL establece la necesidad de que, además del informe que deberá emitir la provincia a que pertenezca el enclave, la Comunidad Autónoma emita informe favorable a la segregación, mientras que el art. 8.º del EAPV únicamente regula la audiencia preceptiva, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma afectada o de la provincia a que pertenece el enclave.

A juicio de la representación del Gobierno vasco, carece de fundamento la alegación de la Diputación Provincial de Burgos según la cual no existía norma que determinase el procedimiento a seguir para evacuar el trámite de audiencia. Tal cuestión estaba suficientemente regulada por la legislación de Régimen Local (art. 303 del texto refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955). Y, respecto al plazo y a la naturaleza del informe, era de aplicación lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 86.2 y 85.2, respectivamente).

Por otra parte, el informe en cuestión no constituía algo distinto de un acto de trámite que, cualquiera que fuese su contenido, debía servir a la mejor decisión del acto final del procedimiento administrativo que no era otro que la convocatoria del referéndum. Por ello ha de entenderse correcto el acuerdo, adoptado por los Ayuntamientos, de dirigirse, una vez transcurrido el plazo de dos meses, a la Presidencia del Gobierno para que ésta procediera a dar fin a la vía administrativa convocando el oportuno y preceptivo referéndum.

d) El Estatuto de Autonomía de Castilla y León es aprobado cuando el proceso regulado en el art. 8.º del EAPV estaba ya iniciado en relación con el enclave de Treviño. En consecuencia, admitir que la disposición transitoria séptima del mismo, que introduce las modificaciones a que se hizo referencia anteriormente, pudiera ser conforme a Derecho equivaldría, según la representación del Gobierno vasco, a una forma sutil de aplicar retroactivamente una disposición restrictiva de derechos individuales, en contradicción con lo establecido en el art. 9.3 de la Constitución; el derecho que asiste a los ciudadanos de Treviño a manifestar su voluntad de acuerdo con la Ley que crea dicho derecho se ve afectado con la exigencia de una serie de trámites —entre ellos el informe favorable— que pueden impedir el ejercicio del mismo.

A ello añade la representación del Gobierno vasco que la disposición impugnada, al introducir modificaciones en un procedimiento ya iniciado, contravine también el principio de irretroactividad que informa la disposición transitoria-única de la Ley de Procedimiento Administrativo, la disposición transitoria tercera, apartado 1.º, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Del mismo modo, dicha disposición vulnera, en su opinión, el principio de seguridad jurídica al interferir y mediatizar de manera trascendental un procedimiento ya iniciado, ignorando la fase en que se encuentra, pues no pretende impulsarlo ni colmar lagunas

referidas a momentos posteriores sino retrotraer las actuaciones e introducir modificaciones, imponiendo requisitos que no constan en las normas por las que se inició el procedimiento. En este sentido, la inclusión del precepto impugnado en una Ley orgánica supone o puede suponer una actuación arbitraria de las Cortes Generales, que han considerado conveniente establecer el requisito del informe favorable en el EACL cuando no lo estimaron así al manifestar su voluntad sobre el EAPV, arbitrariedad que resulta vedada para todos los poderes públicos en el art. 9.3 de la Constitución.

5. Con fecha 4 de junio de 1983 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal escrito presentado el día 1 del mismo mes en el Juzgado de Instrucción núm. 15 de Madrid, en el que don Alberto Figueroa Laraudogoitia, en nombre y representación del Parlamento vasco, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria séptima, apartado 3), de la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y solicita de este Tribunal dicte Sentencia por la que declare su inconstitucionalidad.

A su juicio, el mencionado precepto reforma el contenido del art. 8.º del EAPV, que regula los requisitos mediante los cuales podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que en su totalidad estén enclavados dentro del territorio de la misma, por lo que, tal como ha señalado el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 12 de noviembre de 1981, en cuanto norma antiestatutaria es inconstitucional. Además, a su parecer, la disposición en cuestión vulnera diversos preceptos constitucionales.

6. La representación del Parlamento vasco estima oportuno destacar previamente algunos antecedentes que permitan delimitar el auténtico núcleo del problema planteado por los enclaves. Por ello procede a exponer las características y orígenes del Condado de Treviño, único enclave de carácter extracomunitario de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, señalando que resulta manifiesta la artificialidad y anacronismo que supone la inclusión de Treviño en Burgos, como lo pone de manifiesto el hecho de que sus vecinos realicen su vida cotidiana en Vitoria. Los inconvenientes que viene originándoles esta situación anómala —básicamente derivados de hallarse a un centenar de kilómetros de Burgos y a una quincena de Vitoria— han propulsado desde 1919 tradicionales intentos de incorporación a Alava. Sin embargo, pese a lo anómalo de su situación y a las constantes muestras de voluntad incorporacionistas por parte de los vecinos del Condado de Treviño, éste se ha mantenido como un enclave perteneciente a la provincia de Burgos, sin que ocurra lo mismo en el terreno eclesástico ya que desde el 15 de febrero de 1951 está incorporado a Alava.

El art. 8.º del EAPV no es sino una muestra de la especial preocupación y sensibilidad del País Vasco hacia los enclaves situados en su territorio y representa una solución democrática para estos residuos feudales, partiendo de la premisa básica del protagonismo fundamental de los habitantes del enclave, los cuales, primero por medio de su Ayuntamiento o Ayuntamientos y después por referéndum, deben promover y ratificar el deseo de agregarse a la provincia y Comunidad Autónoma en la que se hallan enclavados.

En función del anterior artículo, los Ayuntamientos de Treviño y de La Puebla de Arganzón, acordaron solicitar su incorporación a Alava y a la Comunidad Autónoma vasca y, posteriormente, en el trámite de audiencia, requirieron el parecer de la Diputación Provincial de Burgos y del ente preautonómico de Castilla y León. Este trámite se solventó sin pronunciamiento alguno a favor o en contra de la agregación instada. Más tarde, los Ayuntamientos solicitaron la convocatoria de referéndum al Presidente del Gobierno, quien, a través de su secretario particular, remitió un acuse de recibo fechado el 11 de febrero de 1981. Desde entonces todas las gestiones realizadas por el Gobierno vasco han resultado infructuosas y el referéndum no ha sido convocado.

Por su parte, el Parlamento vasco aprobó, el 18 de diciembre de 1981, una proposición de ley en la que, además de adoptarse una serie de medidas, se acordaba solicitar del Gobierno vasco que instara al Gobierno del Estado para que propusiera la celebración del referéndum previsto en el apartado b) del art. 8.º del EAPV, acuerdo que, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, fue reiterado por resolución de 19 de mayo de 1983, al mismo tiempo que se acordaba interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad contra el apartado tercero de la disposición transitoria séptima del EACL.

7. La representación del Parlamento vasco fundamenta, en primer término, la inconstitucionalidad de la mencionada disposición en que ésta modifica el procedimiento establecido en el art. 8.º del EAPV, reformando así dicho Estatuto.

a) El Estatuto de Autonomía del País Vasco contiene el mecanismo completo para la integración de los enclaves situados en su territorio, sin que pueda desdoblarse el procedimiento en dos fases distintas, una de segregación y otra de agregación, reguladas

en los correspondientes Estatutos de forma diferentes y acumulativa.

Dicho Estatuto establece una vía de solución democrática basada en el principio dispositivo de la voluntad de la población. Es esta voluntad la que impulsa la puesta en funcionamiento de los mecanismos integradores, primero a través de los acuerdos de los respectivos Ayuntamientos y luego al ratificar los habitantes de los enclaves, mediante referéndum, la decisión de cambiar de ámbito comunitario. A la Comunidad Autónoma o provincia a que pertenece el enclave corresponde informar en el trámite de audiencia; la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley orgánica es un imperativo impuesto por el art. 141.1 de la Constitución, y el requisito de la aprobación por parte del Parlamento vasco no desvirtúa el principio que anima el precepto ya que tiene un carácter puramente formal.

Pero el EACL al fijar como requisito necesario el informe de la Comunidad Autónoma de Castilla y León favorable a la segregación, modifica estos criterios, colocando, en lugar de la preponderancia de la voluntad de la población de los enclaves, la primacía de la voluntad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, siendo de señalar que la consideración de requisito necesario otorgada a dicho informe favorable se halla en contradicción con la doctrina expresada por el Consejo de Estado siguiendo la línea de la tradición jurídico española en materia de agregaciones y segregaciones de términos municipales y partidos judiciales, según la cual, la unión de determinados factores objetivos a la voluntad vecinal puede modificar la división territorial con independencia de la posición —favorable o desfavorable— del Ayuntamiento que pueda resultar territorialmente mermado con la segregación.

En sus términos literales, la disposición transitoria séptima 3, del EACL prevé dos fases en la incorporación del Condado de Treviño al País Vasco; una de segregación y otra de agregación. La segregación implicaría un acuerdo de los Ayuntamientos afectados, con el voto favorable de los dos tercios del número de hecho y, en todo caso, con el de la mayoría absoluta de los miembros de derecho de las Corporaciones; el informe de la provincia a que pertenece el territorio y el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, este último favorable; un referéndum, aprobado por la mayoría de los votos emitidos, y la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley orgánica. Por último, se añade: «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 pretenda la incorporación.»

Esta última fórmula sólo puede significar, existiendo un conjunto de trámites comunes en los procedimientos previstos por ambos Estatutos, que el único requisito de agregación exigido por el EAPV no regulado por el EACL sería el de la aprobación por el Parlamento vasco. Lo que supone que la disposición impugnada deja sin sentido a gran parte del art. 8.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco, concretamente a sus apartados a) y b).

Ahora bien, para la representación del Parlamento vasco, este precepto no regula el tema de los enclaves tan sólo desde la óptica parcial de la agregación, sino que, por el contrario, establece un trámite completo y acabado, aunque fundamentado en principios diferentes a los establecidos por el EACL: mientras que el EAPV favorece la integración de los enclaves en función de la voluntad de su población, el EACL concede a esta Comunidad Autónoma un derecho de veto que desvirtúa y modifica los principios contenidos en el primer texto. El art. 8.º del EAPV es una disposición contenida en una Ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, no una norma unilateral de la Comunidad Autónoma del País Vasco; en él se regulan las distintas fases del procedimiento, incluido el trámite de audiencia, y no tendría sentido establecer este trámite para la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan los enclaves de no haberse previsto una regulación acabada y completa para la integración.

b) El art. 8.º del EAPV contiene, pues, un procedimiento específico para la integración en esta Comunidad Autónoma de los enclaves de otras Comunidades que se hallan en su territorio; procedimiento democrático que facilita el pronunciamiento de la población al respecto. Si los requisitos para la integración de Treviño fueran los resultantes de la acumulación de trámites de agregación y segregación establecidos tanto en el EAPV como en el EACL, no tendría sentido el art. 8.º del primero. Hubiera resultado mucho más acertado silenciar la vía específicamente abierta para los enclaves y utilizar cualquier otro mecanismo. Y en el supuesto de que la incorporación de los enclaves se hubiera previsto «ad cautelam», tampoco era preciso que se detallara un procedimiento de agregación, pues el Parlamento vasco podría en cualquier caso remitir al Congreso una proposición de ley orgánica para la integración de los mismos. Se optó, sin embargo, por solucionar el problema en forma democrática, partiendo de dos premisas: una objetiva, el propio hecho geográfico del enclave, y otra fundamentada en la voluntad de la población. Si no se admitiera esta interpretación, resultaría el absurdo de que le sería más sencillo a

un término municipal o territorio cambiar de provincia que a un enclave variar su «status».

c) Otra prueba de que los criterios del art. 8.º del EAPV constituyen principios generales de la legislación estatal y de que conforman un procedimiento completo para la solución del problema de los enclaves es, según la representación del Parlamento vasco, que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en las que existen enclaves de otras Comunidades contienen la misma regulación (País Vasco y Aragón) y que en los Estatutos de la Comunidades Autónomas que mantienen enclaves en otras Comunidades no se prevé procedimiento alguno de segregación de los mismos, con excepción del de Castilla y León.

8. Señala también la representación del Parlamento vasco que la disposición impugnada vulnera los principios de igualdad, no discriminación y seguridad jurídica establecidos en los arts. 14 y 9 de la Constitución. El principio de igualdad resulta, en su opinión, vulnerado porque a los habitantes del enclave de Treviño, en cuanto grupo, se les exige para su segregación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León requisitos y trámites inexistentes en otras leyes orgánicas. En cuanto al principio de seguridad jurídica del art. 9 del texto constitucional, resultaría violado porque la aplicación de la disposición transitoria séptima, 3, del EACL supone la utilización retroactiva de disposiciones restrictivas de derechos, no sólo potenciales sino ejercitados, ya que el procedimiento de integración de Treviño en la Comunidad Autónoma del País Vasco ya se había iniciado cuando se aprobó el EACL.

Asimismo, la aplicación retroactiva de dicha disposición plantearía otro problema en el supuesto de que, como se prevé en el EACL, se llegara a la incorporación de provincias limítrofes, pues el ámbito de aplicación de la disposición transitoria en cuestión podría extenderse también al enclave de Villaverde de Trucíos, perteneciente a Cantabria e inserto en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, modificándose así los requisitos actualmente exigidos para su integración en el mismo. Finalmente, es de señalar que la dición del precepto impugnado supone un margen tan exagerado de discrecionalidad que en la práctica se sitúa lisa y llanamente en la pura arbitrariedad.

9. Por sendas providencias de 15 de junio de 1983, la Sección Primera del Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite ambos recursos de inconstitucionalidad, así como dar traslado de los escritos de demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

10. En su escrito de 27 de junio de 1983, el Abogado del Estado solicita la acumulación de ambos recursos por existir entre ellos una identidad sustancial, tanto respecto al precepto impugnado como a la fundamentación aducida, suplicando asimismo la suspensión del plazo para presentar alegaciones hasta que se adopte la procedente decisión. La Sección Primera del Pleno del Tribunal, por providencia de 29 de junio siguiente, acuerda oír a las partes que promovieron los respectivos recursos para que en el plazo común de cinco días aleguen lo que estimen pertinente sobre la acumulación solicitada, así como dejar en suspenso el plazo otorgado al Gobierno para alegaciones. Transcurrido el plazo de cinco días sin que ni el Gobierno ni el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco formularan alegaciones sobre la acumulación solicitada, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 27 de octubre, acuerda concederla y otorgar al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para presentar alegaciones. Por providencia del mismo día, el Pleno acuerda igualmente dar traslado de los recursos promovidos a la Junta y a las Cortes de Castilla y León para que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y alegar lo que estimaren oportuno.

11. En su escrito de 23 de noviembre de 1983, el Abogado del Estado comienza señalando que lo que es objeto de impugnación es el Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma por lo que, en principio, habría de reputarse inviable un recurso por parte de órganos de otra Comunidad al no hallarse afectados los intereses particulares de ésta. Sin embargo, dada la propia definición del supuesto normativo contenido en el precepto impugnado y su relación con el artículo 8.º del E.A.P.V., resulta justificado que a los meros efectos de admitir la legitimación procesal de los órganos de la Comunidad Autónoma vasca se entienda que existe una conexión suficiente entre el interés de la Comunidad impugnante y la acción que se intenta. Y ello tanto por lo que se refiere a la defensa del ámbito competencial propio del País Vasco, que se considera transgredido por el precepto impugnado, como a la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional.

a) En cuanto a la defensa del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, considera necesario el Abogado del Estado examinar el sentido del artículo 8.º del EAPV,

y si este artículo excluye la regulación de la Disposición Transitoria séptima, 3 del Estatuto de Castilla y León.

Conforme al artículo 147.2 c) de la Constitución, entre las determinaciones que deben contener los Estatutos de Autonomía se incluye la delimitación de su territorio. Teniendo en cuenta que la articulación del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones se opera sobre la base de las provincias, el enclave del Condado de Treviño, como parte de la provincia de Burgos, resulta ajeno al ámbito territorial del País Vasco, y por lo tanto, no puede quedar comprendido en el desarrollo por el Estatuto Vasco del artículo 147.2 de la Constitución; ha de entenderse que dicho Condado, junto con el resto de aquella provincia, accedió a la autonomía al constituirse la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, dados los términos de los debates constitucionales, la posible inclusión en el territorio del País Vasco de los enclaves de Treviño y Trucíos, como alteración de los límites de las provincias de Burgos y Santander, respectivamente, quedó sometida al régimen del artículo 141.1 «in fine» de la Constitución. Por ello, el artículo 8.º del EAPV ha de interpretarse desde lo previsto en tal precepto.

Importa destacar —continúa el Abogado del Estado— que no todas las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía tienen idéntica naturaleza. Dentro del sistema de fuentes del Derecho establecido en la Constitución, lo que primordialmente permite calificar cada una de ellas no es el dato puramente formal, que resultaría de la denominación dada por el legislador al texto normativo de que se trate, sino la correspondencia material entre el contenido de la norma y las previsiones constitucionales que reservan determinadas materias o contenidos normativos a ciertos tipos de fuentes. Este criterio sostenido por el Tribunal Constitucional respecto a las leyes orgánicas (S. 5/1981, de 13 de febrero), es sin duda aplicable a los Estatutos de Autonomía, ya que, por una parte, el artículo 147.2 de la Constitución parece establecer sólo un contenido mínimo o necesario, y, por otra, es claro que las singularidades de elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos, y en suma la especial rigidez formal de los mismos, no pueden predicarse indistintamente y por meras razones formales de cualquier contenido que el legislador estatutario incluya en ellos.

Sobre esta base —añade—, procede aislar el contenido propiamente estatutario del artículo 8.º del EAPV, partiendo de la delimitación constitucional de la noción de autonomía, esto es, la gestión de los intereses respectivos de cada Comunidad. Así considerado, el artículo en cuestión, en cuanto que genéricamente contempla el supuesto de la incorporación al territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los enclaves en él existentes, no puede considerarse ajeno a los intereses de dicha Comunidad. Pero sólo será materia propia de la competencia estatutaria del País Vasco la referente a la intervención que en el proceso de incorporación hayan de tener los órganos propios de la Comunidad, esto es, la aprobación del Parlamento Vasco, conforme al artículo 8.º c), primer inciso, del EAPV. En lo demás, el artículo 8.º tendrá carácter orgánico, como desarrollo procedimental del artículo 141.1 «in fine» de la Constitución, pero no tendrá la rigidez propia de las normas estatutarias según los artículos 147.2 y 152.2 de la misma y el título IV del EAPV. Por ello, el Estatuto de Castilla y León pudo haber asumido simplemente la regulación que (con rango orgánico pero no estatutario) se contenía en el Estatuto Vasco, o pudo regular —como así lo hizo— de modo distinto al EAPV, salvo lo específicamente propio de la competencia estatutaria vasca, el procedimiento de alteración de sus límites territoriales.

La alteración de estos ha de poder regularse tanto desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de origen como desde la de destino, puesto que una y otra quedarían afectadas en un extremo que, según el artículo 147.1 b) de la Constitución, constituye uno de los contenidos necesarios de sus respectivos Estatutos: La delimitación del territorio. Ambas regulaciones se sitúan en distintos ámbitos competenciales, y la concurrencia de éstos confiere a aquéllas un carácter recíprocamente complementario.

La circunstancia de que en el presente caso haya sido cronológicamente anterior la regulación estatutaria de la Comunidad Autónoma de destino (la CA 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 Constitución, ya que se trata de una cuestión que afecta al territorio de esta Comunidad.

Por lo que concierne a la iniciativa de los Ayuntamientos interesados, el Abogado del Estado pone de manifiesto que la Disposición Adicional séptima, 3 a) del EACL desarrolla el artículo 8.º a) del EAPV, desarrollo prevalente, a su juicio, por tratarse de Corporaciones Locales que forman parte del territorio de Castilla y León y porque, si se entendiera que la competencia estatutaria de esta Comunidad no afecta a la intervención de los Ayuntamientos sino tan sólo a los órganos específicos de la misma, tal Disposición

Transitoria sería una norma de rango orgánico no estatutario, que derogaría -por posterior- la respectiva normativa, también de rango orgánico, del Estatuto Vasco. Finalmente señala que los mandatos de la Disposición Transitoria no se oponen a los del Estatuto Vasco, ya que, de la aplicación de la normativa estatal vigente para supuestos semejantes, se desprende que el «quorum» establecido por la mencionada Disposición no innova el que habría de observarse, de todos modos, en la aplicación del artículo 8.º a) del EAPV según lo dispuesto en los artículos 3. 1 a) de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, y 303 a) de la Ley de Régimen Local de 29 de junio de 1955. En cuanto a las innovaciones introducidas por el EACL -exigencia conjunta, y no alternativa, de los informes de la provincia y de la Comunidad así como el carácter favorable de este último a la segregación-, el Abogado del Estado sostiene que, por lo indicado anteriormente, entran dentro del ámbito competencial de la Comunidad, la cual ha preferido no asumir la regulación del EAPV. En lo demás no hay discordancia entre ambos Estatutos.

b) Al abordar la cuestión de la constitucionalidad material de la Disposición Transitoria séptima, 3 del EACL, el Abogado del Estado examina las tres innovaciones introducidas en ella.

Respecto a la especificación del «quorum» requerido para las iniciativas municipales, señala que se trata de una innovación sólo aparente, dados los criterios establecidos por el artículo 3.1 a) de la Ley 40/1981 y el artículo 303 a) de la Ley de Régimen Local. Por otra parte, la trascendencia de dichos acuerdos justifica sobradamente el «quorum» exigido.

Por lo que se refiere a la necesidad, conjunta y no alternativa, de informes de la provincia y de la Comunidad Autónoma, ha de tenerse en cuenta -dice- que el proceso de alteración no afecta o interesa únicamente a los municipios que van a ver alterada su adscripción provincial y por ende autonómica, sino que tiene una mayor repercusión; por ello resulta legítimo que la provincia de Burgos, a través del órgano que tiene atribuida la gestión de los intereses provinciales, y la Comunidad de Castilla y León, a través del órgano correspondiente, hayan de informar en el procedimiento del alteración de sus límites territoriales, sin que pueda asignarse una prevalencia absoluta a la voluntad de la población de los municipios que pretenden alterar su adscripción provincial y comunitaria. La necesidad de audiencia de todos los territorios afectados se ilustra tanto por la normativa española para la alteración de límites municipales y provinciales (artículo 12 y ss. y 205 de la Ley de Reforma Local) como por los ejemplos de Derecho comparado (así el artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 132 de la Constitución italiana).

En cuanto a la exigencia de que el informe de la Comunidad Autónoma sea favorable, recuerda que en cualquier caso quedará siempre abierta la vía general del artículo 141.1 «in fine» de la Constitución. En efecto, mediante la regulación contenida en los Estatutos del País Vasco y de Castilla y León se ofrece una vía convencional para el cambio de adscripción del Condado de Treviño, siendo la aprobación última por las Cortes Generales mediante Ley orgánica una mera ratificación formal para dar cumplimiento a la exigencia constitucional del artículo 141.1. Si por tales vías -precisa- no se llegara a una solución convencional, resultaría incorrecto que la voluntad de una Comunidad se hiciera prevalecer sobre la otra. Y el sentido de la intervención de las Cortes Generales en esta hipótesis, de verdadero conflicto intercomunitario, será el de venir a dilucidar definitivamente la adscripción provincial y autonómica que haya de corresponder a los municipios del Condado de Treviño, velando por los intereses generales y supracomunitarios.

Estima el Abogado del Estado que así se alcanza una solución ponderada que matiza el carácter de veto que puede tener el requisito del informe favorable de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, atribuyendo en último término la resolución del conflicto a la decisión soberana de las Cortes Generales.

En su opinión, dado el carácter esencialmente político del informe, esta interpretación es preferible a aquella otra que, atendiendo al pleno sometimiento de los poderes públicos a la Ley y al Derecho (artículos 9.1 y 103.1 CE) y a las consiguientes exigencias de control jurisdiccional [artículos 106.1 y 153 c) C. E.], consistiría en someter la decisión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la revisión de los Tribunales contencioso-administrativos.

Por lo que atañe a los artículos 9 y 14 de la Constitución, también invocados por los recurrentes, señala que la articulación del procedimiento para el cambio de adscripción del Condado de Treviño no ha de consistir necesariamente en dar acogida a un supuesto derecho de autodeterminación de la población de esos municipios, sino en poner en conexión la voluntad de esa población con la del resto de los territorios afectados: La instrumentación establecida no es arbitraria ni discriminatoria, pues todos los grupos afectados participan en el procedimiento a través de los cauces previstos.

Tampoco hay privación retroactiva de derechos individuales. Primeramente, por que es dudoso que se vean afectados los derechos a que se refiere el artículo 9.3 de la Constitución y, además, porque la disposición impugnada no priva de efectos a las iniciativas municipales ya adoptadas, que resultan plenamente válidas y eficaces a la luz de tal disposición.

En consecuencia, el Abogado del Estado solicita de este Tribunal que declare la constitucionalidad de la misma. Por otro sí, suplica asimismo que declare no haber lugar a la orden de convocatoria del referéndum interesada por el Gobierno Vasco, ya que es inviable la pretensión de un pronunciamiento de «condena» al Gobierno de la Nación por el que se imponga al mismo dicha convocatoria. Sólo concluido este procedimiento de control abstracto de constitucionalidad podría plantearse en su momento, a través del procedimiento jurisdiccional pertinente, una pretensión de condena que ahora resulta incongruente con la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad y con el carácter declarativo de las sentencias que ponen fin a estos recursos.

12. Con fecha 24 de noviembre de 1983, el Procurador de los Tribunales don Bonifacio Fraile Sánchez presenta escrito en nombre y representación de la Junta de Castilla y León, manifestando que ésta ha acordado personarse y formular alegaciones en los recursos acumulados 384 y 396/83.

En primer lugar, expone los antecedentes históricos de la actual situación del Condado de Treviño, señalando que no se trata del único enclave extracomunitario de Castilla y León, ya que, aparte de él, existen los de Sajuela, Ternero, Cezura, Lastrilla y Berzosilla. La afirmación -añade- de que los enclaves representan un residuo feudal es un tópico que no resiste el contraste con los hechos comprobados. En el caso de Treviño, su adscripción a la provincia de Burgos aparece documentada desde 1591, y probablemente data del mismo año del nacimiento de la provincia como tal, 1502. La verdadera causa de la no integración del Condado de Treviño y de La Puebla de Arganzón en Alava fue la decisión tomada por sus habitantes, desobediendo el mandato regio al respecto, de no integrarse en la Hermandad de Alava (de la que procede sin solución de continuidad el territorio de Alava) cuando aquella se formó el 22 de marzo de 1458.

A continuación señala que el recurso promovido por la representación del Parlamento Vasco ha sido interpuesto fuera de plazo, debiendo apreciarse en consecuencia su caducidad, ya que tiene registro de entrada en el Tribunal Constitucional el 4 de junio de 1983, esto es, cuando ha transcurrido un día más del plazo de tres meses para la formulación del recurso a partir de la publicación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el «Boletín Oficial del Estado», el 2 de marzo de 1983.

Por otra parte -añade-, el Gobierno y el Parlamento vascos carecen de legitimación para interponer los recursos de que se trata, ya que la Disposición impugnada no afecta al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni al ámbito de sus intereses peculiares, en los términos de la sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre. La parte actora entiende su ámbito de autonomía con un carácter general, abstracto e indeterminado, que lo hace coincidir con su ámbito de interés político, lo que supone una extralimitación de la legitimación que el artículo 32.2 de la LOTC confiere a las Comunidades Autónomas. La afección al ámbito de los intereses particulares como presupuesto legitimador del recurso de inconstitucionalidad está en función de la titularidad que la Comunidad Autónoma en cuestión tenga sobre competencias incluidas en una materia en que el Estado y otras Comunidades Autónomas posean también competencias propias. En este caso, la titularidad de la C. A. del País Vasco para regular los requisitos de agregación de enclaves no ofrece base suficiente para la impugnación que lleva a cabo de un precepto legal sobre segregación de territorios de la C. A. de Castilla y León.

Pone asimismo de manifiesto la representación de la Junta de Castilla y León que, de acuerdo con el artículo 32.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas no están legitimadas para impugnar leyes de otras Comunidades. Y, sin embargo, en el presente recurso se impugna una norma estatutaria que, aunque formalmente está contenida en una Ley orgánica del Estado, materialmente es, en realidad, una norma que se limita a organizar internamente los requisitos necesarios para la eventual segregación de territorios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El marcado interés particular y organizatorio de la norma recurrida impide impugnar frontalmente el procedimiento de segregación.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, la representación de la Junta de Castilla y León sostiene la constitucionalidad de la disposición transitoria 7.ª 3, aduciendo los siguientes argumentos:

a) El territorio de la Comunidad debe considerarse como un elemento constitutivo de su propia potestad, de lo que resulta la competencia-estatutaria para regular los requisitos exigidos en los supuestos de segregación a que se refiere la disposición impugnada;

b) Los requisitos establecidos en las letras a) y b) de ésta se ajustan al derecho de cada ente territorial, constitucionalmente garantizado, a manifestar su voluntad en los supuestos de alteración de territorio, como garantía indispensable de la propia identidad territorial, según se deriva de los artículos 137, 140, 141.1, 147.2 b) y 147.3 de la Constitución; c) La norma impugnada subordina—siguiendo la línea generalizada en el Derecho comparado—la revisión de la esfera territorial a un doble orden de garantías: el consentimiento de los entes interesados y el requisito de la Ley del Estado, que permite a éste disponer de la alteración territorial; d) No existe ningún precepto constitucional que obligue en esta materia a degradar el consentimiento de las Comunidades Autónomas asignándoles un papel meramente consultivo, frente al carácter vinculante otorgado al referéndum de los habitantes del territorio o municipio que pretende segregarse de la Comunidad.

Por lo que respecta a los principios de no retroactividad, interdicción de la arbitrariedad y democrático, su infracción, en el caso de que se diera, derivaría del artículo 2.º del EACL, referente al territorio de la Comunidad y cuya inconstitucionalidad no se ha planteado. No tiene sentido aducir la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en relación con tales principios, ya que esa disposición nada tiene que ver con el procedimiento que se inició para incorporar al País Vasco el condado de Treviño.

Tampoco puede admitirse que los sistemas especiales de agregación previstos por algunos Estatutos supongan un sistema general para la modificación estatutaria en cuanto a la delimitación territorial; los recurrentes olvidan la existencia de los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, y que a falta de procedimiento especial de reforma habrá de estarse al procedimiento general y normal de reforma estatutaria.

A juicio de la representación de la Junta de Castilla y León, la constitucionalidad del procedimiento establecido habrá de evaluarse a la luz de las previsiones constitucionales relativas a posibles alteraciones de términos provinciales y a la reforma estatutaria. En cuanto a la primera cuestión, la disposición transitoria 7.ª, 3, del EACL, en su apartado d), cumple las previsiones del artículo 141.1 de la norma fundamental. Por lo que respecta a la segunda, la disposición impugnada exige para la reforma de los Estatutos la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley orgánica, de acuerdo con lo requerido en el artículo 147.3 de la Constitución. Tampoco resultan inconstitucionales los apartados a) y b), que exigen requisitos ya existentes en la legislación ordinaria. Por lo que concierne al apartado b), la decisión que ha de tomar la Comunidad Autónoma no es discrecional y, en todo caso, es controlable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que pueda sostenerse, como pretenden los recurrentes, que los intereses del municipio puedan prevalecer sobre la autonomía y los intereses de carácter provincial y regional.

Pasa luego la representación de la Junta de Castilla y León a examinar el artículo 8.º del EAPV, indicando que caben dos interpretaciones del mismo: Que regula únicamente la agregación de enclaves al País Vasco y los requisitos exigibles por éste, con independencia de los que pueda exigir el Estado y otra Comunidad Autónoma para su segregación, o bien que dicho artículo regula el total proceso de incorporación al País Vasco, esto es, tanto la segregación como la agregación.

Esta última interpretación—señala—implicaría la inconstitucionalidad del artículo 8.º del EAPV por las siguientes razones: Primera, el ámbito de autogobierno del País Vasco sólo puede referirse a su propio territorio; segunda, no puede aplicarse el tratamiento especial previsto en la disposición transitoria segunda de la Constitución a un territorio al que tal disposición no se refiere; tercera, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha procedido inmediatamente a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 148.2 de la norma fundamental y, en consecuencia, para estar en igualdad de condiciones, otros territorios habrán de seguir el procedimiento del artículo 151.1 de la misma, lo que implica necesariamente que la provincia siga tal procedimiento en bloque; cuarta, si los Ayuntamientos interesados están integrados en una misma Comunidad Autónoma, cuyos Estatutos se hayan elaborado conforme al artículo 146 de la Constitución, habrá que esperar los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la misma o, en el supuesto del artículo 151.1, llevar a cabo el referéndum previsto para la modificación del Estatuto en el artículo 152.2.

Además—añade—la propia dicción literal del artículo 8.º del EAPV es contraria a esa interpretación al emplear el concepto de agregación, que tiene un claro sentido en el artículo 12.4 de la Ley de Régimen Local, el cual distingue nitidamente entre segregación y agregación, distinción que se ve asimismo confirmada en los artículos 4 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952.

Por ello resulta aceptable la primera interpretación, si bien debe tenerse en cuenta que la adición de territorios al País Vasco requerirá, además de lo establecido en el artículo 8.º del Estatuto,

llevar a cabo la reforma estatutaria prevista en el artículo 46 del mismo.

Para la representación de la Junta de Castilla y León, si se admite esta interpretación, resultan compatibles el artículo 8.º del EAPV y la disposición transitoria 7.ª, 3, del EACL al no darse contradicción alguna entre ellos. Y para el caso de que se aceptara la segunda interpretación, pone de manifiesto que, aún cuando no esté expresamente prevista, viene a formular cuestión previa de inconstitucionalidad respecto al artículo 8.º del EAPV, al amparo del artículo 163 de la Constitución y 35 de la LOTC, en razón de la inconstitucionalidad de tal disposición estatutaria por las razones antes indicadas.

En cuanto a la alegación referente a la iniciación del procedimiento previsto en el artículo 8.º del EAPV con anterioridad a la constitución de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, considera que resulta improcedente, pues tal artículo regula exclusivamente la agregación al País Vasco y, en consecuencia, el procedimiento iniciado sólo tendrá efectos para este País; y si se interpreta de forma que, como se ha señalado anteriormente, resultara inconstitucional, las actuaciones seguidas estarían viciadas de inconstitucionalidad. Por otra parte—añade—, no es la disposición impugnada del EACL, que en nada concierne al tema controvertido, sino el artículo 2.º del EACL el que afectaría al supuesto proceso de iniciación de agregación al País Vasco.

Por todo lo expuesto, suplica a este Tribunal, que desestime el recurso promovido por el Parlamento vasco, en razón de haber sido interpuesto fuera de plazo; que en su defecto, dicte sentencia en la que declare la inadmisibilidad de los recursos promovidos por el Gobierno y el Parlamento vascos por carecer ambos de legitimación, y en defecto de lo anterior, desestime íntegramente las pretensiones de los actores.

13. El 24 de noviembre de 1983, el Procurador de los Tribunales don Bonifacio Fraile Sánchez comparece en nombre de las Cortes de Castilla y León y manifiesta que éstas han acordado personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

En su escrito reproduce esencialmente los razonamientos del presentado por la Junta de Castilla y León, e interesa de este Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad 396/1983 promovido por el Parlamento vasco, por haber sido interpuesto fuera de plazo; que en su defecto, dicte sentencia desestimando ambos recursos por carencia de legitimación, y que, en defecto de lo anterior, desestime íntegramente las pretensiones de los actores.

14. Por providencia de 26 de junio de 1986, el pleno acuerda señalar el día 3 de julio siguiente para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Antes de entrar a examinar la impugnación de la disposición transitoria 7.ª, 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León efectuada por el Gobierno y el Parlamento vascos, es preciso considerar las dos excepciones que, con carácter previo, formulan la Junta y las Cortes de Castilla y León, esto es, la falta de legitimación de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma vasca para realizar la citada impugnación y la caducidad del recurso formulado por el Parlamento vasco al haber sido interpuesto fuera de plazo.

Alegan las representaciones procesales de la Junta y las Cortes de Castilla y León, que de acuerdo con el artículo 32.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, los recurrentes—Gobierno y Parlamento vascos—carecen de legitimación para impugnar la disposición transitoria 7.ª, número 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. A tal respecto aducen que en el presente caso no se cumplen los requisitos establecidos en el mencionado artículo 32.2, que condicionan la legitimación de los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas para ejercitar el recurso de inconstitucionalidad. En primer lugar—señalan—, el precepto impugnado es una norma estatutaria que, si bien formalmente está cubierta por una Ley orgánica del Estado, materialmente se limita a organizar internamente los requisitos necesarios para una eventual segregación de territorios o municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; dado, pues, el marcado interés particular y organizatorio que la norma en cuestión encierra, su impugnación queda incurso en la prohibición contenida en el repetido artículo 32.2, que impide a los órganos superiores de una Comunidad Autónoma impugnar Leyes de otra Comunidad. Además—añaden—, la norma recurrida no afecta al ámbito de autonomía del País Vasco, que está en función de las competencias atribuidas al mismo en una materia en la que el Estado y otras Comunidades tienen también competencias propias, sin que la titularidad del País Vasco sobre la materia relativa a la regulación de la agregación de enclaves a su territorio ofrezca base suficiente para impugnar un precepto legal referido a la segregación de territorios y municipios de Castilla y León, ya que no basta afirmar

la existencia de un interés político abstracto y general para justificar tal legitimación.

Esta argumentación no es, sin embargo, válida. En primer lugar, porque, sin necesidad de profundizar ahora en su peculiar naturaleza jurídica, la aprobación de los Estatutos de Autonomía por Ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma; y por otra parte, no puede entenderse que el artículo 32 de la LOTC haya pretendido excluir este tipo de Leyes de las que pueden ser objeto de recurso por parte de los órganos autonómicos legitimados, dado que el propio precepto alude en su apartado 1 a los Estatutos de Autonomía «y demás» Leyes del Estado, mientras que en su apartado 2 permite a aquellos órganos impugnar las Leyes del Estado, sin distinguir entre los Estatutos de Autonomía y las demás.

En segundo lugar, tampoco puede sostenerse que la norma impugnada no afecte o pueda afectar al ámbito de autonomía del País Vasco, ámbito que, como se deduce de las sentencias de este Tribunal, 25/1981, de 14 de julio, y 84/1982, de 23 de diciembre, no cabe confundir con el conjunto de competencias de la Comunidad recurrente. En el caso que nos ocupa, aquella afectación se produce en un doble sentido: En cuanto al propio ámbito territorial de autonomía del País Vasco, cuya posibilidad de extensión, derivada del artículo 8.º de su Estatuto de Autonomía, queda condicionada por lo dispuesto en el precepto estatutario impugnado, y en lo que atañe al ejercicio efectivo de las competencias que para la agregación de enclaves atribuye dicho artículo 8.º a la Comunidad Autónoma vasca, cuya realización y resultado pueden depender también de la observancia de la norma recurrida, por todo lo cual carece de consistencia afirmar el carácter puramente abstracto o general del interés político que guía a los órganos recurrentes y su consiguiente falta de legitimación en el presente recurso.

Finalmente, y en relación con el recurso formulado por el Parlamento Vasco, alegan también las representaciones procesales de la Junta y las Cortes de Castilla y León la caducidad del mismo por haber sido interpuesto fuera de plazo. Tal afirmación sólo sería cierta, sin embargo, si se tiene en cuenta la fecha de entrada del escrito de interposición del recurso en el Registro General del Tribunal Constitucional, pero no si se considera la de su presentación en el Juzgado de Guardia, fecha que, como ha declarado en otras ocasiones este Tribunal, sería la relevante para el cómputo del correspondiente plazo.

2. En cuanto al fondo del asunto, la cuestión central planteada por el Gobierno y el Parlamento vascos es la presunta inconstitucionalidad de los apartados a) y b) del núm. 3 de la disposición transitoria séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Tal inconstitucionalidad tiene, a su juicio, un doble fundamento: de un lado, la mencionada disposición supondría una reforma del artículo 8.º del Estatuto Vasco, en contravención de lo indicado en el artículo 152.2 de la Constitución que, de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la misma, es de aplicación a dicho Estatuto; de otro, la inconstitucionalidad tendría su origen en la vulneración de principios contenidos en los artículos 9 y 14 de la norma fundamental, en concreto, de los principios de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, así como del principio de igualdad y no discriminación. Conviene, pues, analizar separadamente las dos líneas argumentales ofrecidas por los recurrentes.

3. La primera línea argumental —que constituye el núcleo esencial de los recursos— fundamenta la presunta inconstitucionalidad de la disposición transitoria 7.ª.3 del EACL no tanto en su contenido normativo como en el objeto de la regulación. Lo que el Gobierno y el Parlamento vascos impugnan es que en el EACL se haya procedido a una «nueva» regulación de una materia disciplinada ya —y de modo distinto— en el EAPV, impugnación que se basa en la tesis de que la normación contenida en el artículo 8.º del Estatuto Vasco es, por lo que se refiere a la segregación y agregación de territorios enclavados en su totalidad dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, una normación completa y acabada, que sólo puede ser alterada a través de la reforma del propio Estatuto, en la forma prevista en la Constitución y en el título IV de aquél, pero en ningún caso a través de lo dispuesto en otros Estatutos y, en concreto, en la disposición transitoria 7.ª.3 del EACL.

Las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento vascos analizan al respecto la disposición transitoria 7.ª.3 del EACL en relación con el artículo 8.º del EAPV.

Como fácilmente se advierte, de los diversos requisitos exigidos en ambos preceptos para el proceso de segregación e integración de enclaves, varios son de naturaleza coincidente. Así, la solicitud de los Ayuntamientos interesados [EAPV, artículo 8.º a); EACL, DT 7.3 a)]; la exigencia de un referéndum de los habitantes del

enclave [EAPV, artículo 8.º b); EACL, DT 7.3 c)]; la aprobación del Parlamento vasco [EAPV, 8 c) y EACL, DT 7, inciso final, al remitirse a «dos requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación»]; la exigencia de una ley orgánica [EAPV, artículo 8.º c) «in fine»; EACL, DT 7.3 d)] que resulta del mandato constitucional del artículo 141.1 del texto fundamental.

Pero al lado de estas similitudes o coincidencias —señalan— existen diferencias entre ambos Estatutos: la precisión contenida en el apartado a) de la disposición transitoria 7.ª.3 del EACL en cuanto a la mayoría cualificada requerida para que, por el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados y mediante solicitud al efecto, se dé inicio al procedimiento de segregación [extremo éste respecto al cual nada se indica en el artículo 8 a) del EAPV], y la distinta forma en que en ambos Estatutos se prevé la intervención de la Comunidad Autónoma que ha de experimentar la minoración territorial, intervención que es contemplada en términos de mera «audiencia» en el artículo 8 a) del EAPV y como «informe favorable» en el apartado b) de la disposición transitoria 7.3 del EACL. Estas diferencias, a juicio de las representaciones del Gobierno y el Parlamento vascos, no son sólo de carácter material, sino que afectan a los principios inspiradores del procedimiento.

Dado que ambas regulaciones son de aplicación al enclave de Treviño, dichas representaciones estiman que la contenida en el EACL, posterior a la del EAPV y no coincidente e incluso incompatible con ella, es inconstitucional por cuanto, versando sobre un mismo objeto, viene a suponer una reforma del Estatuto Vasco ajena al procedimiento previsto constitucional y estatutariamente. La inconstitucionalidad se hace, pues, derivar de la confrontación directa de dos normas estatutarias.

4. Ahora bien, el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la Propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental. Ello significa que el juicio sobre la validez constitucional de la disposición transitoria 7.ª.3 del EACL habrá de hacerse por contraste directo con lo previsto en la Constitución —en este caso, la reserva estatutaria relativa a la delimitación territorial— y no cotejando directamente preceptos estatutarios diversos. Por ello, la cuestión suscitada exige analizar, en primer término, cuál es el ámbito de normación estatutaria en cuanto a la delimitación del territorio y su posible alteración, para sobre esta base fijar el alcance de la regulación contenida en ambos Estatutos, con el fin de determinar si, como pretenden los recurrentes, coexisten preceptos distintos sobre un mismo objeto, único supuesto en el que, por una u otra de las disposiciones así contrastadas, podría haberse desbordado la reserva estatutaria.

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

En unos casos, el territorio de la Comunidad Autónoma es definido por relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo (art. 143.1 C.E.) y acceden así a su autogobierno. Este tipo de delimitación del territorio autonómico —que se halla, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 2)— 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 extiende 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 modo de delimitar el territorio autonómico 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.

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.

5. 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. Tal es el caso del EAPV, que contiene dos previsiones: un procedimiento especial de reforma para la eventual incorporación de Navarra (art. 47.2) y un procedimiento de agregación de territorios o municipios enclavados en su totalidad dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En cambio, en aquellos casos en que se delimita el territorio autonómico sólo por relación al de los municipios que integran sus provincias, la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que, en tanto las provincias subsistan con identidad propia, las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria. 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. Esto ocurre con el EACL, cuya disposición transitoria 7.^a prevé, de un lado, la incorporación de provincias limítrofes (núm. 1 y 2) y, de otro, la segregación de territorios o municipios que constituyan enclaves pertenecientes a una provincia integrada en dicha Comunidad (núm. 3).

Los dos preceptos a que hacen referencia los recursos de inconstitucionalidad objeto del presente examen forman parte, pues, del contenido estatutario previsto en el artículo 147.2 b) de la Constitución, en cuanto ambos contienen previsiones relativas a la alteración de los límites territoriales; el artículo 8.^o del EAPV establece un procedimiento que hace posible, sin necesidad de una reforma estatutaria, la agregación de enclaves, y la disposición transitoria 7.^o del EACL determina la vía a seguir para que la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda disponer de partes de su territorio enclavadas en otra Comunidad.

6. 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 afectan a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediación de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos. La predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros en virtud, meramente, de la contingencia de su momento de aprobación, ampliaría los límites en que han de enmarcarse los contenidos estatutarios —que, de acuerdo con el art. 147 C.E., son sólo los establecidos constitucionalmente—, lo que, de modo indirecto pero inequívoco, redundaría en la restricción 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.

De todo lo anterior se deduce que, contra lo que los recurrentes entienden, el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo «completo y acabado» la segregación y correspondiente agregación de los enclaves ubicados en su territorio cuando éstos pertenecen al de otra Comunidad Autónoma. La regulación estatutaria no puede contener el procedimiento de modificación territorial que deberán seguir las dos Comunidades implicadas, sino tan sólo el proceso de formación y manifestación de la voluntad de cada una de ellas para perfeccionar —mediante actos distintos, pero complementarios— el complejo procedimiento en que consiste la segregación de un enclave y su agregación a otra Comunidad.

Debido a esta condición fragmentaria de cada una de las normaciones estatutarias, algunas remiten explícitamente a las que puedan figurar en los Estatutos de las otras Comunidades afectadas (así lo hace el párrafo final de la disposición transitoria 7.^a 3 del EACL). Esta cautela no figura expresamente en el artículo 8.^o del EAPV, pero ello no permite, de acuerdo con las consideraciones anteriores, interpretar este precepto de forma distinta.

El artículo 8.^o del EAPV ha de entenderse, pues, de modo que resulte conforme con el ámbito de normación de otras Comunidades Autónomas, y en este sentido no puede implicar una mengua o reducción de dicho ámbito. La fijación en el mencionado precepto estatutario de determinados requisitos para la agregación de enclaves supone que ninguna agregación territorial será posible sin el cumplimiento de las condiciones en él establecidas, de modo que el Parlamento vasco no podrá pronunciarse sobre una solicitud de integración que no haya satisfecho esas condiciones, ni la integración podrá reducirse sin haber sido aprobada por él. Pero ello no basta para que otras Comunidades Autónomas, en el ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos, regulen, a

su vez, las condiciones necesarias para que parte de su territorio pueda escindirse de la propia Comunidad y quede así en situación de integrarse en otra (cumpliendo los requisitos exigidos por la Comunidad Autónoma «de destino»). En el presente caso, el EACL ha establecido en la disposición transitoria 7.^a 3 los requisitos necesarios para proceder a la segregación de enclaves pertenecientes a provincias integradas en esta Comunidad, y son estas exigencias —y no las dispuestas por otras normas y para otro objeto— las que deberán cumplirse para que la decisión de segregación sea posible.

7. Sobre esta base ha de examinarse la presente modificación del procedimiento establecido en el artículo 8.^o del EAPV, por la disposición transitoria 7.^a 3 del EACL. Frente a lo alegado por las representaciones del Gobierno y el Parlamento vascos, no puede estimarse que tal modificación se haya producido, reformándose de este modo el Estatuto vasco, pues para ello habría sido necesario no sólo la existencia —aquí evidente— de contenidos normativos distintos, sino el que unos y otros se proyectasen sobre un mismo objeto, y esta identidad de objeto no se da en el caso que nos ocupa. En realidad, uno y otro precepto se proyectan sobre ámbitos diversos —la adopción por cada Comunidad Autónoma de una decisión relativa a su alteración territorial—, aun cuando ambas regulaciones estén llamadas a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un único resultado. Por ello no pueden reputarse inconstitucionales por contraste con lo preceptuado en el EAPV normas estatutarias —como la disposición transitoria 7.^a 3 del EACL— llamadas a disciplinar actos específicos de otra Comunidad.

8. En una segunda línea argumental, las representaciones del Gobierno y el Parlamento vascos estiman que la disposición transitoria 7.^a 3 es inconstitucional no sólo por el objeto de la regulación, sino también por su contenido normativo. En tal sentido alegan que dicho contenido vulnera los principios de igualdad, no discriminación e interdicción de la arbitrariedad, así como la seguridad y la irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (arts. 9.3 y 14 C.E.).

Es de señalar al respecto, en primer término, que, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, la Constitución Española no contiene norma alguna que condicione expresamente el procedimiento de alteración del territorio de las Comunidades Autónomas.

Si bien el artículo 141.1, inserto en el capítulo segundo del título VIII, dedicado a la Administración Local, hace referencia a la alteración de los límites provinciales, no constituye, sin embargo, una norma reguladora de los cambios territoriales autonómicos, aun cuando sea de aplicación en la medida en que estos cambios impliquen, a su vez, alteraciones de los límites provinciales.

En todo caso, la exigencia en él contenida —aprobación por las Cortes Generales mediante Ley orgánica—, que asegura la intervención decisiva de las instituciones centrales del Estado en la producción de un cambio jurídico en materia territorial que afecta de modo directo al ordenamiento integral del Estado, no impide que se articulen procedimientos específicos que incorporen otras voluntades institucionales expresivas de los diferentes intereses implicados.

Tales procedimientos aparecen constitucionalmente reservados, como hemos visto anteriormente, a los Estatutos de las Comunidades Autónomas, y de hecho se encuentran regulados en ellos bien directamente, a través de específicas previsiones estatutarias, bien indirectamente mediante la definición del territorio autonómico por referencia a sus límites «actuales», lo que, a falta de previsión expresa, comporta una revisión formal del Estatuto.

9. De lo anterior se deduce, en definitiva, que los Estatutos de autonomía pueden disponer libremente del contenido en cuestión sin otro límite que la aprobación, en su caso, de la alteración territorial mediante Ley Orgánica, y, en consecuencia, la aprobación por las Cortes de contenidos estatutarios diversos no puede calificarse de «comportamiento discriminatorio y arbitrario de los poderes públicos». Por otra parte, esa diversidad es consustancial a la actual configuración del Estado español; como ha señalado este Tribunal en su Sentencia 76/1983, la igualdad consagrada por la Constitución no afecta a la determinación concreta de los contenidos autonómicos, pues sin esta diversidad no existiría verdadera pluralidad y capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías. A todo lo cual hay que añadir que, en realidad, las condiciones impuestas por ambos Estatutos son paralelas y análogas, y responden a los distintos intereses en juego: Individuales, municipales, comunitarios y generales. De aquí que, del mismo modo que los Ayuntamientos expresan su voluntad a través de la solicitud de segregación o agregación, los habitantes del enclave a través del acuerdo manifestado en referéndum, la Comunidad autónoma vasca a través de la aprobación de su Parlamento, y las Cortes Generales mediante la aprobación de la correspondiente Ley Orgánica, no resulte arbitrario exigir que se exprese la voluntad de la provincia afectada y también la de la Comunidad Castellano-Leonesa a través de un informe que habrá de ser favorable y que, por otra parte, según establece la disposición

transitoria séptima, 3, (apartado b), «in fine» del EACL, deberá motivarse teniendo en cuenta las vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas del enclave.

Los recurrentes cuestionan especialmente esta exigencia, pero con ella, lo mismo que con la necesaria reforma estatutaria prevista en otros Estatutos para posibles alteraciones territoriales, las respectivas Comunidades Autónomas no hacen sino constatar la trascendencia de estas modificaciones, que afectan a uno de sus elementos constitutivos y con ello a la preservación de la integridad del Ente autonómico.

10. Por lo que al principio de seguridad jurídica respecta, no puede estimarse que la disposición transitoria séptima, 3, del EACL atente contra dicho principio, pues, como se ha puesto anteriormente de relieve, la regulación del EAPV se refiere a aspectos procedimentales relativos a una fase del proceso —la agregación del enclave a la Comunidad Autónoma del País Vasco—, mientras que la regulación posterior del EACL se refiere a una fase distinta del mismo, que el EAPV no podía, como se ha indicado, regular.

11. Los recurrentes aducen, finalmente, en apoyo de su tesis el principio de irretroactividad garantizado en el art. 9.3 de la Constitución, pero tal irretroactividad viene referida concretamente a las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, y ello hace inviable la invocación de esta norma para afirmar el respeto debido a unas situaciones jurídicas que, si hubieran de identificarse como pretensiones tuteladas por la norma en cuestión, no tendría otros titulares que los Entes públicos (el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados), a los que el art. 8, a), del EAPV atribuiría la posibilidad de solicitar la incorporación a esta Comunidad Autónoma.

12. El Gobierno vasco solicita, por otrosí, que en la Sentencia que este Tribunal dicte se disponga que «por el Presidente del Gobierno se efectúe la propuesta y por el Gobierno se autorice la celebración del referéndum correspondiente previsto en el art. 8, b), del Estatuto vasco», pero, como señala el Abogado del Estado, tal pretensión resulta incongruente con la naturaleza, de control abstracto de normas, inherentes a los recursos de inconstitucionalidad, y con el carácter declarativo de las Sentencias que ponen fin a los mismos.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y el Parlamento vascos contra la disposición transitoria séptima, 3, de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, once de julio de mil novecientos ochenta y seis.—Siguen firmas.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Bégue Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Jesús Leguina Villa a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad números 384 y 396/1983

Mi opinión no coincide con la sostenida en este proceso constitucional por la mayoría del Tribunal, tanto en lo que se refiere al fallo como en lo que concierne a las principales razones o motivos que fundamentan el mismo. La mayoría se ha mostrado favorable a un pronunciamiento de desestimación de los recursos por considerar que la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla-León no vulnera la Constitución y es compatible con lo dispuesto en el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. A mi entender, por el contrario, hay una clara contradicción entre aquellos dos preceptos estatutarios, por lo que, aun admitiendo que pudiera darse una adecuación formal a la Constitución de la norma impugnada del Estatuto castellano-leonés, el Tribunal habría debido declarar la no aplicación de dicha norma a los territorios burgaleses enclavados dentro de los límites de la Comunidad Autónoma del País Vasco; o, dicho con otras palabras y matizando la afirmación anterior: El apartado 3 de la disposición transitoria séptima del Estatuto de Castilla-León no es aplicable al procedimiento de agregación de los municipios integrantes del llamado Condado de Treviño en aquellos aspectos

en que su regulación se opone a lo dispuesto en el art. 8 del Estatuto vasco, siendo en cambio eficaz y enteramente aplicable a los eventuales procedimientos de segregación de municipios o territorios castellano-leoneses enclavados en otras Comunidades Autónomas.

Según la mayoría del Tribunal, «la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma Fundamental» (FJ 4), sin necesidad de comparar o cotejar aquél con los preceptos de otros Estatutos de autonomía ya aprobados y en vigor. No resulta posible compartir esta tesis, tanto más cuanto que la propia Sentencia se separa de la misma apenas haberla enunciado. En efecto, cuando las Cortes Generales aprueban un Estatuto de autonomía, además de respetar el texto constitucional, han de tener en cuenta también las normas de otros Estatutos de autonomía —aprobadas con anterioridad por las propias Cámaras y que, por lo mismo, integran hasta ese momento el bloque de la constitucionalidad con las que el nuevo texto estatutario o alguna de sus normas pueden entrar en colisión al regular una misma materia. De ahí que en la Sentencia se admita, con razón, que en el presente caso «la cuestión suscitada exige analizar, en primer término, cuál es el ámbito de normación estatutaria en cuanto a la delimitación del territorio y su posible alteración, para sobre esta base fijar el alcance de la regulación contenida en ambos Estatutos, con el fin de determinar si, como pretenden los recurrentes, coexisten preceptos distintos sobre un mismo objeto, único supuesto en el que, por una u otra de las disposiciones contrastadas, podría haberse desbordado la reserva estatutaria». Afirmación ésta enteramente correcta que en buena lógica requiere una previa comparación o contraste entre ambos Estatutos, lo que desmiente la tesis inicial de que el único parámetro que debe ser tenido en cuenta para enjuiciar la validez de una norma estatutaria es sólo el texto de la Constitución.

Pero aun en el caso de que fuera correcta esta hipótesis interpretativa —la sola relación entre Estatuto y Constitución— es claro que la validez y la eficacia de un nuevo Estatuto depende de su adecuación a todas las normas de la Constitución, incluidas aquéllas —arts. 147.3 y 152.2— que señalan los procedimientos de reforma o modificación de los Estatutos de autonomía en vigor. El art. 8 del Estatuto de Autonomía de Euskadi contiene una regulación completa de los trámites que han de seguirse para que se produzca la incorporación a la Comunidad Autónoma vasca de aquellos territorios enclavados en la misma que pertenezcan a otras Comunidades Autónomas. Siendo esto así, el citado art. 8 —y, por tanto, el Estatuto de autonomía vasco del que forma parte— quedaría modificado o reformado si al procedimiento de agregación de un territorio enclavado dentro de sus límites espaciales se aplicara una norma de signo distinto o contrapuesto contenida en un Estatuto posterior de otra Comunidad Autónoma. O lo que es igual: Si a un mismo enclave —en el caso, el Condado de Treviño— se aplicara la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto de Castilla-León, que regula de modo parcialmente contradictorio el camino a seguir para la integración de dicho enclave en el territorio del País Vasco, se estaría automáticamente inaplicando el citado art. 8.º del Estatuto vasco, lo que es tanto como decir que este precepto estatutario resultaría derogado o modificado, al menos parcialmente, por una vía distinta de la señalada en el art. 152.2 de la Constitución y en el art. 46 del propio Estatuto vasco. Como quiera que la Constitución prohíbe cualquier modificación «extra ordinem» de los Estatutos, resulta forzoso concluir que la validez de la norma transitoria del Estatuto castellano-leonés sólo es posible si se entiende que queda fuera de su ámbito de aplicación el supuesto del enclave territorial contemplado y regulado por el art. 8 del Estatuto vasco. Una conclusión distinta, como es la que se mantiene en la Sentencia mayoritaria, implica admitir la posibilidad de derogación o modificación de un Estatuto anterior por otro posterior, con inobservancia o desconocimiento del mandato constitucional antes dicho.

La superación de este obstáculo de orden lógico-jurídico, que ha permitido a la mayoría del Tribunal declarar la constitucionalidad de la norma estatutaria impugnada y su posible aplicación al enclave de Treviño, se ha tratado de lograr mediante la formulación de tres proposiciones estrechamente vinculadas entre sí: 1) la regulación de las condiciones necesarias para que pueda escindirse una parte de su territorio (e integrarse en otro) es un derecho constitucional de la Comunidad Autónoma a la que aquel territorio pertenece: Esta regulación forma parte del ámbito de normación propia de la Comunidad Autónoma de origen, no de la destino; 2) no hay identidad de objeto en la regulación de ambos Estatutos de autonomía, por lo que no pueden entrar en contradicción, y 3) en todo caso, las condiciones impuestas por cada Estatuto para permitir que el territorio de Treviño pase de la Comunidad Autónoma de Castilla-León a la del País Vasco no son contradictorias sino «paralelas y análogas» (FJ 9). Con todo el respeto que me merece esta opinión mayoritaria, no puedo compartir tales afirmaciones porque, a mi juicio, no coinciden con la realidad.

En primer lugar, los Estatutos de autonomía no pertenecen al «ámbito de normación» (FJ 6.º) de las Comunidades Autónomas, sino más precisamente a la potestad legislativa del Estado, que los aprueba mediante Ley Orgánica, cualquiera que haya sido su procedimiento de elaboración, por lo que mal puede hablarse de regulaciones estatutarias desvinculadas una de otras que cada Comunidad aprueba en ejercicio de un derecho constitucional propio. Tal pretendido derecho no alcanza, como es bien sabido, a la fase de aprobación del proyecto de Estatuto, aprobación que corresponde en todos los casos a las Cortes Generales, como, por lo demás, se reconoce sin equívoco alguno en otro pasaje de la Sentencia mayoritaria, en el cual se afirma que «la aprobación de los Estatutos de autonomía por Ley Orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (FJ 1). Sentado esto, resulta obligado concluir que las Cortes Generales carecen de potestad para decir en una Ley Orgánica que aprueba un Estatuto de autonomía lo contrario de lo que han dicho, en relación con el mismo objeto regulado, en otra Ley Orgánica que aprobó en su día un Estatuto de autonomía anterior. No cabe, pues, que el mismo legislador —el Parlamento del Estado— apruebe sucesivamente dos regulaciones estatutarias contrapuestas referidas a una misma materia, porque, si así fuere, se estaría vulnerando la interdicción constitucional de modificaciones *extra ordinem* de los Estatutos en vigor.

En segundo lugar, cabe afirmar, en contra de lo que se sostiene por la mayoría del Tribunal, que las dos disposiciones estatutarias en conflicto —además de otros supuestos de enclaves territoriales de Castilla-León en otras Comunidades autónomas que en ningún caso pueden caer bajo el ámbito de aplicación del Estatuto vasco— contemplan un mismo y único objeto: la incorporación del enclave de Treviño a la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en consecuencia, el procedimiento que ha de seguirse para que aquella incorporación pueda producirse válidamente. En uno y otro caso, en una y otra norma estatutaria, se prevé y se regula un solo procedimiento de segregación-agregación que se integra por una sucesión de fases o momentos distintos en los que intervienen todas las partes que ambos Estatutos consideran como interesadas, a saber: 1) iniciativa de los Ayuntamientos; 2) intervención de la provincia y de la Comunidad Autónoma de origen; 3) referéndum de los habitantes de los municipios afectados; 4) intervención de la Comunidad Autónoma de destino, y 5) aprobación por Ley Orgánica de las Cortes Generales. Si el supuesto contemplado en uno y otro Estatuto es el mismo —el trasvase de un enclave desde una Comunidad Autónoma a otra— y son también idénticas las

fases que ambos prevén para que se consuma el proceso, no es posible negar, en mi opinión, que hay una completa identidad del objeto regulado por las dos normas estatutarias en conflicto.

Donde la identidad desaparece, ciertamente, es en el contenido normativo de ambos preceptos estatutarios. Esta es la tercera y última observación crítica que, según creo, cabe dirigir a la Sentencia. Entre el art. 8 del Estatuto vasco y la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto castellano-leonés no hay paralelismo y analogía, como afirma la mayoría, sino diferencia complementaria en una de las fases del procedimiento y contradicción insalvable en otra. La diferencia complementaria se refiere al acuerdo municipal de iniciación del procedimiento, que en el Estatuto vasco queda indeterminado en cuanto a la mayoría necesaria para su adopción, mientras que el Estatuto de Castilla-León exige una mayoría cualificada. La contradicción insalvable se produce en la regulación de la intervención de la Comunidad Autónoma de origen: Según el Estatuto vasco dicha intervención se limita a la audiencia de la misma; según el Estatuto de Castilla-León, además del informe de la provincia, la Comunidad de origen ha de emitir informe favorable —y, por tanto, vinculante— a la segregación solicitada por los Ayuntamientos del territorio de Treviño, informe favorable que, en términos jurídicos equivale a convertir en un poder de veto lo que, hasta la promulgación del Estatuto de Castilla-León, era sólo un derecho de audiencia preceptiva, pero no vinculante en sus efectos. ¿Es posible afirmar, como hace la Sentencia mayoritaria, que hay aquí también dos regulaciones estatutarias análogas y paralelas? A mi juicio no. Lo que no significa, claro está, que la regulación que de este extremo hace el Estatuto vasco sea mejor o más razonable que la que más tarde se ha dado en el Estatuto de Castilla-León, cuestión en la que no me corresponde entrar. Sólo quiere decirse que la colisión normativa existe efectivamente y que no me parece posible salvarla con la invocación de un presunto «derecho» de cada Comunidad Autónoma a regular ese aspecto del problema desde su propia óptica y como mejor le parezca. Por ello, no siendo posible la aplicación simultánea de los dos preceptos estatutarios al supuesto planteado por el enclave de Treviño, el Tribunal debería haber estimado los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y el Parlamento vascos contra la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto castellano-leonés, declarando la inaplicabilidad a dicho supuesto de la regulación contenida en el párrafo b) de aquel precepto por oponerse a la regulación contenida para ese mismo supuesto en el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Madrid, catorce de julio de mil novecientos ochenta y seis.—Sigue firma.—Jesús Leguina Villa.—Rubricado.

19908 Sala Segunda. Recurso de amparo número 867/1984. Sentencia número 100/1986, de 14 de julio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo núm. 867/1984, promovido por don Francisco Alvarez Cascos Fernández, representado por el Procurador don Francisco de las Alas Pumariño y Miranda y asistido por el Letrado don Armando Caso de los Cobos Piquer, contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1984, recaída en el recurso de apelación núm. 64132/1984. Han comparecido el Ministerio Fiscal, el abogado del Estado y el Ayuntamiento de Gijón, representado por el Procurador don Juan Corujo y López Villamil, asistido por el Letrado don Jesús González Pérez, y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 10 de diciembre de 1984, don Francisco de las Alas Pumariño y Miranda, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo en nombre y representación de don Francisco Alvarez Cascos Fernández, impugnando la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1984.

Los hechos expuestos en la demanda de amparo pueden resumirse como sigue:

a) El actor, Concejal del Ayuntamiento de Gijón, presentó durante los años 1979 a 1984 diversas propuestas de resolución sobre temas puntuales, bajo el nombre genérico de «moción». Ninguna de dichas propuestas ha sido discutida por el órgano de gobierno de la Corporación Municipal, no siendo tramitadas.

b) Ante la negativa del Ayuntamiento a tramitar las referidas propuestas, el hoy solicitante de amparo formuló, por escritos presentados con fecha 10 de septiembre de 1980 y 11 de septiembre de 1981, dos ruegos al Alcalde, solicitando su debate en el Pleno. Dichos escritos no tuvieron respuesta expresa, por lo que el solicitante de amparo dirigió al Ayuntamiento un escrito con fecha 3 de mayo de 1984, en el que, tras hacer una detallada relación de las mociones presentadas, suplicaba se tuviese por hecha la denuncia de la mora, respecto a los actos del Ayuntamiento, por los que no se dio el curso legalmente procedente a las mencionadas iniciativas.

c) Con fecha 1 de junio de 1984, ante la falta de una resolución expresa, el actor interpuso, por el procedimiento previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Oviedo, la cual, por Sentencia de 26 de septiembre de 1984, declaró la inadmisibilidad del recurso por considerar que fue interpuesto fuera de plazo. Formulado recurso de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, fue desestimado por Sentencia de 7 de noviembre de 1984, quien ratificó la Sentencia del Tribunal de Instancia.

2. La demanda considera que la Sentencia impugnada viola los arts. 14, 23.1 y 24 de la C.E. Por lo que respecta a la alegada infracción del art. 14, el actor manifiesta que mientras ninguna de las propuestas por él presentadas ha sido tramitada por el Pleno, las presentadas por otros Concejales de otros grupos políticos sí han sido debatidas y votadas, produciéndose, en consecuencia, una discriminación contraria al principio de igualdad.