

# SOBRE LA DELIMITACION ESTATUTARIA DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LA RIGIDEZ DE LOS ESTATUTOS

(Comentario a la STC 99/1986,  
en el caso del Condado de Treviño)

LUIS MARIA DIEZ-PICAZO

*SUMARIO: I. EL SUPUESTO DE HECHO: AGREGACIÓN Y SEGREGACIÓN DE ENCLAVES EN LOS ESTATUTOS VASCO Y CASTELLANO-LEONÉS.—II. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL FALLO.—III. EL VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO LEGUINA VILLA.—IV. LOS PROBLEMAS TEÓRICOS NO RESUELTOS POR LA STC 99/1986: 1. Necesidad de una reconstrucción del razonamiento mayoritario. 2. La Constitución como único patrón para enjuiciar la validez de los Estatutos de Autonomía. 3. El territorio como objeto de la potestad del legislador estatutario. 4. Excurso sobre la naturaleza jurídica del territorio de los llamados entes territoriales. 5. La distinción conceptual entre segregación y agregación: la idea de acto complejo.—V. SIGNIFICADO Y EXTENSIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE RIGIDEZ ESTATUTARIA: 1. Premisa: la rigidez como garantía de la cualidad de norma institucional básica de los Estatutos. 2. El problema de la colisión entre Estatutos: causas y posibles criterios de solución. 3. Referencia a la cuestión de la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía. 4. La pretendida operatividad de las cláusulas de rigidez estatutaria frente a otros Estatutos: la aporía del voto particular a la STC 99/1986. 5. Nota crítica sobre la concepción formal del principio de jerarquía normativa. 6. El territorio como título y como límite del legislador estatutario. 7. Conclusión.*

## I. EL SUPUESTO DE HECHO: AGREGACION Y SEGREGACION DE ENCLAVES EN LOS ESTATUTOS VASCO Y CASTELLANO-LEONES

La STC 99/1986, de 11 de julio (Ponente, BEGUÉ CANTÓN), que resuelve el que se podría denominar *caso del Condado de Treviño*, más allá de la valoración política que a cada uno le merezca la supervivencia del instituto histórico de los enclaves, suscita algunas cuestiones que, parafrasean-

do a KELSEN, constituyen sin duda *problemas centrales* de la Teoría del Derecho y del Estado; y ello, además, a partir de un supuesto de hecho sumamente simple.

En efecto, el artículo 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, EAPV), aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece un procedimiento para la agregación a la Comunidad Autónoma vasca de los «territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma».

La Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante, EACL), aprobado con posterioridad por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé, en cambio, un procedimiento parcialmente diferente «para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma». La diferencia esencial entre ambos procedimientos —que tienen parcialmente el mismo objeto, esto es, el Condado de Treviño, enclave burgalés en la provincia de Alava— radica en lo siguiente: mientras el artículo 8 del EAPV se limita a prever el informe no vinculante de la provincia o Comunidad Autónoma de origen, la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL convierte ambos informes en vinculantes, con lo que otorga a esos entes territoriales que pueden verse privados del enclave una suerte de derecho de veto.

Hay que añadir que, con anterioridad a la aprobación del EACL, los dos municipios que forman el enclave de Treviño habían iniciado, al amparo del artículo 8 del EAPV, el procedimiento de agregación a la Comunidad Autónoma vasca. Este procedimiento se encontraba paralizado porque el Gobierno no había dado aún su autorización para la convocatoria de referéndum en los municipios afectados, trámite este último obligatorio según el citado artículo 8 del EAPV.

A la vista de todo ello, el Gobierno y el Parlamento vascos interponen recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, sobre la argumentación principal de que esta norma vulnera el *ámbito de autonomía* de la Comunidad vasca en el sentido del artículo 147.2 de la CE y, en particular, la posibilidad de que el Estatuto vasco delimite efectivamente el territorio de su propia Comunidad Autónoma. A ello añaden los recurrentes que, al incidir sobre un procedimiento de agregación ya en curso, la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL viola los principios de irretroactividad y seguridad jurídica consagrados en el artículo 9 CE,

así como el principio de igualdad ante la ley (art. 14 de la CE) por exigir a los habitantes de Treviño para su segregación trámites más gravosos que a otros españoles.

## II. LA ARGUMENTACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL FALLO

La STC 99/1986, que resuelve estos dos recursos acumulados, fundamenta toda su argumentación en una afirmación hecha de manera apodíctica: el único canon utilizable para enjuiciar la legitimidad o ilegitimidad constitucional de los Estatutos de Autonomía es la propia Constitución, sin que quepa cotejar dos Estatutos entre sí.

Sobre esta base, el TC prosigue su razonamiento poniendo de relieve que existen al menos dos métodos a través de los cuales pueden los Estatutos dar cumplimiento al mandato del artículo 147.2 de la CE, por el que deben delimitar el territorio de sus respectivas Comunidades Autónomas. En efecto, cabe, por una parte, que el Estatuto defina el territorio como un espacio natural, por medio de datos puramente geográficos y sin hacer referencia a concepto jurídico alguno. Tal es el caso del EAPV, que en su artículo 2.2 dice: «El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, *en sus actuales límites*, de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya...» (1). La consecuencia práctica de este modo de delimitar el territorio radica en que, al no depender de otros datos jurídicos, cualquier alteración territorial implica una reforma estatutaria; reforma estatutaria cuya rigidez encuentra cobertura constitucional en el artículo 147.3 CE.

Por otra parte, es posible que el Estatuto delimite el territorio por referencia a las provincias —que, a tenor del artículo 143 CE, son las unidades de arranque del proceso autonómico— integradas en la respectiva Comunidad Autónoma. En este segundo supuesto, lo único que hace el Estatuto, según el TC, es fijar el «ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma»; lo que trae como conse-

(1) El subrayado, como es obvio, es mío. Pretende poner de relieve cómo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco no está formado por las tres provincias citadas, sino por el espacio geográfico comprendido dentro de los límites de las mismas en el momento que se aprobó el EAPV. El artículo 2.2 del EAPV continúa con una referencia al caso de Navarra.

cuencia que «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 subsisten 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» (2). Este segundo es el caso del EACL, cuyo artículo 2 dispone: «El territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las provincias de Avila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Soria, Valladolid y Zamora» (3).

Conviene señalar incidentalmente que esas consecuencias prácticas de los diversos modos de delimitación territorial, puestas de relieve por el TC, no eran desconocidas por el legislador estatutario. No es casualidad, en efecto, que el EAPV, con el fin de evitar la rigidez estatutaria contenida en sus artículos 46 y 47, estableciera en el artículo 8 un procedimiento más simple que el que los primeros prevén para la reforma del Estatuto, de suerte que quedara facilitada la agregación de enclaves.

Desde el momento en que las respectivas normas sobre delimitación del territorio del EAPV y EACL, si bien en todo caso dan cumplimiento a lo ordenado por el artículo 147.2, b) CE, tienen una virtualidad jurídica distinta —continúa argumentando el TC—, es perfectamente legítimo afirmar que el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.ª 3 del EACL tienen objetos diferentes. Así, mientras que el segundo de los preceptos citados regula el procedimiento de segregación de los enclaves que se hallan dentro del ámbito espacial de aplicación del ordenamiento castellano-leonés, el segundo establece el procedimiento de agregación a la Comunidad vasca de aquellos enclaves que se encuentran en el interior de su espacio natural. Aunque, como reconoce el propio TC, «ambas regulaciones estén llamadas

(2) El subrayado es mío. Con esta expresión el TC pone de manifiesto que, si bien con este modo de delimitación territorial caben alteraciones de los límites provinciales sin que ello implique reforma estatutaria, sería ilegítima —por significar una verdadera revisión del Estatuto— una modificación que desvirtuase la propia imagen de una provincia y la hiciese irreconocible. Dicho en otros términos, aunque en este caso la alteración de los límites territoriales es un hecho meramente formal, encuentra un tope último de naturaleza sustancial: una suerte de garantía institucional de la provincia originaria en el seno de la Comunidad Autónoma.

(3) La provincia de Segovia, como es sabido, fué integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto por el artículo 143, c), CE, por obra de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo.

a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un *único resultado*» (4), cabe distinguir conceptualmente entre procedimiento de segregación y procedimiento de agregación.

Por ello —concluye la STC 99/1986—, la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL no se ha extralimitado de lo permitido a un legislador estatutario ni ha invadido el ámbito de autonomía de la Comunidad vasca. La consecuencia es la desestimación de los recursos acumulados.

La Sentencia comentada rechaza también los argumentos de orden secundario que habían esgrimido los recurrentes. Por lo que se refiere a una hipotética violación del principio de igualdad, el TC afirma que, habida cuenta de que la CE deja a las Comunidades Autónomas la alteración de los límites de los entes territoriales menores —con la salvedad del artículo 141.1 CE, que impone la aprobación por ley orgánica de las modificaciones provinciales (5)—, no tiene sentido alegar ese pretendido trato discriminatorio.

Tampoco puede acogerse, según el TC, la alegación de quiebra del principio de seguridad jurídica, ya que la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, como se señaló anteriormente, tiene distinto objeto que el artículo 8 del EAPV. No se dan, en consecuencia, los presupuestos necesarios para que haya vulneración de la certeza del Derecho.

En fin —y éste es el único punto teóricamente relevante de las alegaciones secundarias—, no puede hablarse de vulneración del principio de irretroactividad, porque el artículo 9 CE lo limita a «las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales»; y, al ser los destinatarios o interesados del artículo 8 del EAPV y de la Disposi-

---

(4) El subrayado es mío.

(5) Esta reserva de ley orgánica para la modificación de los límites provinciales no excluye que esa modificación no deba cumplir los trámites que, en su caso, establezcan los Estatutos de Autonomía o, como dice la propia STC 99/1986, «que se incorporen otras voluntades institucionales expresivas de los diferentes intereses implicados». Lo único que exige el artículo 141.1 CE es que dicha modificación ha de ser finalmente aprobada por ley orgánica. Ello es absolutamente coherente en el sistema de la Constitución, ya que la provincia no es constitucionalmente sólo una corporación local, sino la división territorial básica de los servicios periféricos del Estado (art. 141.1 CE) y, sobre todo, la circunscripción electoral general (arts. 68 y 69 CE). Existe, por tanto, un interés general suprarregional en la demarcación provincial. Véase, sobre este punto, L. MORELL OCAÑA, *La Administración local*, Madrid, 1984, pp. 79 y ss.

ción Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL municipios, esto es, entes públicos, no es posible calificar a la segunda de esas normas de *sancionadora* o restrictiva de *derechos individuales* (5 bis).

### III. EL VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO LEGUINA VILLA

La sentencia del *caso del Condado de Treviño* recoge un voto particular del Magistrado LEGUINA VILLA, el cual disiente de la opinión mayoritaria del Tribunal. Frente a lo alambicado del razonamiento mayoritario, la argumentación de LEGUINA es en su sencillez, al menos *prima facie*, de una lógica aplastante.

En efecto, si, como reconoce la propia opinión de la mayoría, el *ámbito de normación* de las Comunidades Autónomas no comprende sus Estatutos de Autonomía o, dicho de otra manera, si los Estatutos son ante todo leyes orgánicas del Estado, sin que pueda sostenerse que ello constituya «un simple revestimiento formal de una normativa propiamente autonómica», entonces no hay más remedio que analizar el problema desde el punto de vista de la sucesión temporal de normas, es decir, de la derogación. Y ello, además, porque el Magistrado disidente niega, por artificiosa, la distinción conceptual entre segregación y agregación, que al hacer que la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL y el artículo 8 del EAPV tengan objetos diversos, no permite plantear la cuestión en términos de derogación.

(5 bis) Se plantea en este *obiter dictum* de la STC 99/1986 un interesantísimo problema teórico sobre el que se extendió la dogmática clásica: la naturaleza jurídica del cuerpo electoral, es decir, si puede considerarse o no como órgano del Estado. Véase, por todos, la amplia exposición de G. JELLINEK, *Teoría general del Estado* (trad. esp.), Buenos Aires, 1978, pp. 437 y ss. No es posible detenerse ahora a examinar las consecuencias prácticas que esa vieja disputa trae consigo en un tema moderno como el de la titularidad de los derechos fundamentales. Baste dejar señalado que la STC 99/1986 corta este nudo gordiano, sin mayores explicaciones, afirmando que no cabe invocación de un derecho fundamental, porque «no tendría otros titulares que los entes públicos (el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados)». Esto, aparte de la identificación del cuerpo electoral municipal con el Ayuntamiento, implica por ello mismo una adopción tácita de la teoría orgánica del cuerpo electoral. Una moderna exposición española sobre la evolución de este problema teórico clásico puede hallarse en J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, pp. 69 y ss.

Desde este punto de vista, el Magistrado disidente concluye que la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL ha derogado el artículo 8 del EAPV. Pero lo ha hecho sin seguir el procedimiento agravado de reforma estatutaria previsto en los artículos 46 y 47 del EAPV, por lo que se ha producido una revisión *extra ordinem* de este Estatuto. Ello significa una vulneración de la rigidez estatutaria garantizada por el artículo 147.3 CE, argumento no utilizado expresamente por los recurrentes, pero legítimo a tenor del artículo 39.2 de la LOTC. Así, el Magistrado LEGUINA VILLA sostiene la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, al menos en la medida en que es de aplicación al País Vasco; no así por lo que se refiere a la eventual aplicación de esa norma a enclaves castellano-leoneses en otras Comunidades Autónomas, ya que sobre ello no ha sido llamado a pronunciarse el Tribunal.

#### IV. LOS PROBLEMAS TEORICOS NO RESUELTOS POR LA STC 99/1986

##### 1. *Necesidad de una reconstrucción del razonamiento mayoritario*

A la vista de todo ello, ¿es correcto el fallo de la STC 99/1986, o más bien tiene razón, como parece sugerir a primera vista la lógica jurídica, el voto particular del Magistrado LEGUINA VILLA? En este orden de ideas, un dato es evidente: todo el hilo argumental —si de hilo argumental puede hablarse en un razonamiento ciertamente deslavazado y no exento de meandros— de la Sentencia está encaminado a neutralizar las bases sobre las que se apoya el voto particular. Se trata, efectivamente, de enfatizar que la Constitución es el único criterio de validez de los Estatutos de Autonomía y que segregación y agregación constituyen procedimientos conceptualmente distintos, para centrar así el litigio en el problema del ámbito de autonomía argüido por los recurrentes, en lugar de llevarlo al más conflictivo —pero también más elemental— de la reforma estatutaria.

Es igualmente claro, por otra parte, que, con este modo de operar, la Sentencia no ha justificado suficientemente los motivos sobre los que se fundamenta. En consecuencia, antes de intentar una valoración del fallo y del voto particular, es preciso reconstruir de manera articulada esos motivos examinando los intrincados problemas teóricos que a ellos subyacen

y que la STC 99/1986 deja sin resolver. Dichos problemas teóricos son los siguientes:

a) ¿Por qué es la Constitución el único criterio de validez de los Estatutos de Autonomía?

b) ¿Estaría facultado en abstracto —es decir, si no existiera el artículo 8 del EAPV— el legislador estatutario de Castilla y León para regular la segregación de enclaves, esto es, entra esta materia dentro de su ámbito de normación en el sentido del artículo 147.2 CE? Ello conduce a otro problema conexo, cual es el de la naturaleza del territorio en las Comunidades Autónomas y, más en general, en los llamados *entes territoriales*.

c) ¿Es conceptualmente válida la distinción entre segregación y agregación?

d) ¿Cuáles son el significado y la extensión de las cláusulas de rigidez estatutaria?

## 2. *La Constitución como único patrón para enjuiciar la validez de los Estatutos de Autonomía*

Como se indicó anteriormente, el núcleo de la argumentación de la Sentencia comentada se inicia con una afirmación hecha de forma apodíctica: «El único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución.» Esta afirmación puede parecer obvia e innecesaria, desde el momento en que los Estatutos de Autonomía son actos con rango y fuerza de ley y se encuentran, por tanto, dentro de la escala de la jerarquía normativa, directa e inmediatamente subordinados a la Constitución. Son, en este sentido, *normas primarias*, sujetas tan sólo a la norma fundamental (6).

Ahora bien, esta afirmación no es ya tan obvia e innecesaria si se tiene presente la multiplicación de tipos normativos con rango de ley que —principal, pero no únicamente, sobre la base del llamado *principio de competencia*— ha operado la Constitución. Leyes orgánicas y ordinarias, leyes estatales y regionales, Estatutos de Autonomía, leyes de bases, de armonización... son en todo caso actos con rango de ley; y, sin embargo, se hace preciso delimitar sus respectivos ámbitos de normación si se quiere dotar

---

(6) La expresión *normas primarias* se emplea en el sentido que le da A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Bolonia, 1977, pp. 40-45.

de sentido a toda esa gama de tipos normativos (7). Ello ha de realizarse, sin duda, por referencia a cada uno de los preceptos constitucionales que crean esas diferentes clases de leyes; pero es igualmente indudable que, en muchos casos, sólo es posible determinar si un tipo de ley no se ha excedido de su ámbito de normación tomando como patrón no sólo el texto constitucional, sino también aquellas otras disposiciones con rango de ley que, por imperativo de aquél, lo complementan a la hora de delimitar el campo propio de cada tipo normativo. Tal es paradigmáticamente el supuesto previsto en el artículo 28.1 de la LOTC, en el que, como es bien conocido, se hace una remisión para enjuiciar la legitimidad constitucional de las leyes estatales y autonómicas por posible incompetencia a aquellas otras «leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». De este modo, se establece como criterio de la validez de las leyes, junto a la Constitución misma, un conjunto de leyes delimitadoras de ámbitos de normación, que ha sido gráficamente bautizado como *bloque de la constitucionalidad* (8).

Pues bien, aunque no lo diga expresamente, parece, por las consecuencias que de ella se extraen, que la afirmación de la STC 99/1986 de que la Constitución es el único criterio de validez de los Estatutos de Autonomía ha de ser entendida como un rechazo de la posibilidad de empleo del mencionado bloque de la constitucionalidad con respecto a las normas estatutarias. La Sentencia no explica —tal vez pueda decirse que no es su misión— las razones que abonan esta afirmación; pero, desde un punto de vista dogmático, no parece difícil de justificar.

Los Estatutos de Autonomía, en efecto, no pueden ser examinados a la luz de las leyes dictadas «para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas» en el sentido del artículo 28.1 de la LOTC, porque ellos son «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE). En esa condición a ellos corresponde, en el modelo de articulación competencial del Estado compuesto vigente en

---

(7) Sobre esta pérdida del viejo significado unitario de la ley véase el ya clásico trabajo de F. RUBIO LLORENTE, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, vol. I, pp. 417 y ss.

(8) Véase T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981, pp. 101 y ss.

España, ser el instrumento principal de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas [art. 147.2, *d*), CE] y, por consiguiente, a través de ellos se determinan los ámbitos de normación estatal y autonómicos.

Dicho en otros términos, los Estatutos de Autonomía no están sujetos al bloque de la constitucionalidad, porque son ellos mismos quienes definen ese bloque de la constitucionalidad (9).

### 3. *El territorio como objeto de la potestad del legislador estatutario*

Habida cuenta de que los Estatutos están subordinados tan sólo a la Constitución, la siguiente cuestión a analizar es si el legislador estatutario de Castilla y León está constitucionalmente —y sólo constitucionalmente, es decir, abstracción hecha de la existencia del artículo 8 del EAPV— legitimado para regular la segregación de enclaves pertenecientes a provincias integradas en su Comunidad Autónoma.

Al igual que sucedía con el examinado en el apartado anterior, tampoco parece que el interrogante ahora formulado suscite graves dudas en cuanto a su resolución. El artículo 147.2, *b*) CE dispone, efectivamente, que los Estatutos de Autonomía habrán de delimitar el territorio de su respectiva Comunidad. La Constitución establece así una *reserva estatutaria*, como, por lo demás, reconoce la propia STC 99/1986, sobre el territorio autonómico como objeto de regulación, de suerte que el territorio forma indiscutiblemente parte del *ámbito de autonomía* de cada Comunidad definido a partir del artículo 147.2 CE.

Esta aseveración, sin embargo, no empece a que el legislador estatutario encuentre ciertos límites constitucionales —y sólo constitucionales, de nuevo— en su labor de delimitación del territorio. No se trata, según se observó anteriormente, de que, a falta de una previsión al respecto en el texto constitucional, haya varios medios conceptualmente posibles y constitucionalmente lícitos de fijar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Se trata, más bien, de que esos diversos medios de delimitación han de tener presente en todo caso la existencia de dos imperativos constitucionales.

---

(9) Sobre el exclusivo sometimiento de los Estatutos de Autonomía a la Constitución, véase I. DE OTTO, «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos», en *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986, pp. 32 y ss. y, en especial, p. 37.

Por una parte, el artículo 143 CE dispone que las unidades territoriales preexistentes sobre las que se construyen las Comunidades Autónomas son las provincias. Estas son, por tanto, las piezas básicas sobre las que opera el llamado *proceso autonómico* (10). Ello significa que el legislador estatutario, en el momento de instituir la Comunidad Autónoma y delimitar su territorio, no puede ignorar la realidad provincial anterior, de la cual forman sin duda parte los enclaves. En otras palabras, a lo largo del proceso autonómico, los enclaves siguen la suerte de las provincias a las que pertenecen.

Por otra parte, dado que existe un innegable interés nacional o supra-regional en cuál sea la concreta división provincial (11), el artículo 141.1 CE impone una reserva de aprobación por ley orgánica de cualquier alteración de los límites provinciales. No es éste el lugar apropiado para detenerse a examinar si dicha reserva quedaría satisfecha mediante el Estatuto de Autonomía, al ser éste necesariamente aprobado por ley orgánica (artículo 81 CE) (12). Baste decir que, a falta de una alteración de los límites provinciales operada directamente por el Estatuto de Autonomía —como sucede en los Estatutos vasco y castellano-leonés—, cualquier procedimiento que aquél prevea en el que esté implicada una alteración provincial habrá de hacerse a reserva de aprobación final de las Cortes Generales mediante

---

(10) Sólo existen, como es sabido, dos excepciones a esta regla: la Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup> CE, que prevé las especialidades del régimen de Ceuta y Melilla, y el artículo 144, b) CE, que hace mención de los «territorios que no estén integrados en la organización provincial», aludiendo probablemente a una hipotética recuperación de Gibraltar.

(11) Véase *supra*, nota 5.

(12) Parece que a este interrogante habría que darle una respuesta afirmativa, porque lo que trata de garantizar el artículo 141.1, c) es el pronunciamiento positivo del Estado con la solemnidad y rigidez de la ley orgánica, lo que puede efectuarse al aprobar un Estatuto de Autonomía. El problema —por lo demás, puramente hipotético— surgiría si el Estatuto incorporase porciones de territorio que no pertenecieran con anterioridad a las provincias que se integran en la Comunidad Autónoma. En este supuesto, la alteración de los límites provinciales sería inválida; pero no porque el Estatuto no cubra la reserva de ley orgánica, sino porque se habrían incorporado al proceso autonómico a porciones territoriales que no hubieran podido manifestar voluntad alguna, es decir, por incumplimiento de las reglas procedimentales de formación de las Comunidades Autónomas (art. 143 CE). El caso contrario, esto es, el repudio a integrar en la Comunidad a una parte de una provincia, no es concebible, no sólo por el natural *imperialismo* de todo ente, sino porque la unidad de acceso a la autonomía es necesariamente, como queda dicho, la provincia.

ley orgánica. Debe señalarse que tanto el artículo 8 del EAPV como la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL son escrupulosamente respetuosos de este mandato constitucional.

Pues bien, visto que en el caso de Castilla y León el legislador estatutario respeta los dos límites antedichos, no parece que pueda ponerse en duda su capacidad, desde un punto de vista exclusivamente constitucional, para regular la segregación de enclaves pertenecientes a sus provincias. En cuanto son parte de dichas provincias, los enclaves quedan comprendidos dentro del ámbito de autonomía de la Comunidad, garantizado por el artículo 147.2 CE.

#### 4. *Excurso sobre la naturaleza jurídica del territorio de los llamados entes territoriales*

La cuestión no radica, entonces, en si el legislador estatutario está habilitado para regular la segregación de enclaves, ya que ello, al ser de algún modo delimitación del territorio, entra dentro del ámbito de autonomía del artículo 147.2 CE. La cuestión radica, más bien, en si esa habilitación normativa justifica o implica una pretensión constitucionalmente garantizada a disfrutar y disponer de su territorio —el territorio de las provincias integradas en la Comunidad Autónoma—; pretensión que, en su caso, podría colisionar con las de otras Comunidades Autónomas. Se trata de averiguar, por tanto, si el artículo 147.2, b) CE, al hablar de «delimitación de su territorio», está creando una simple habilitación normativa o si, por el contrario, está otorgando a las Comunidades Autónomas un auténtico *derecho al territorio*. En el primer caso, la colisión con lo dispuesto en otro Estatuto o, más en general, en otra norma habría de resolverse según las reglas implícitas en la Constitución de solución de las antinomias; en el segundo prevalecería siempre lo ordenado en el Estatuto o la norma con *mejor derecho*.

La existencia de ese hipotético derecho al territorio podría derivar de dos fuentes: del reconocimiento por la Constitución del valor de la vinculación histórica en un sentido u otro —es decir, a favor del *statu quo* provincial o a favor de la ligazón material—, o bien de la afirmación de que, al ser el territorio un elemento consustancial al concepto de ente territorial, sólo el propio ente tiene disponibilidad sobre aquél.

Por lo que se refiere a la primera posible justificación, el único pronun-

ciamiento genérico de la Constitución es el contenido en el artículo 143.1, cuando habla de «características históricas... comunes». Pero esta expresión, como es conocido, se predica de las «provincias limítrofes» en cuanto unidades del proceso autonómico, no de fracciones territoriales infraprovinciales, que resultan a este respecto irrelevantes (13). Tampoco sería fundamento de un derecho al territorio, en el caso de la Sentencia comentada, la garantía de «los derechos históricos de los territorios forales» recogida en la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> CE, porque incluso admitiendo que el objeto de la garantía fuese —además de los derechos históricos— la inmodificabilidad de los territorios forales (14), es claro que Treviño no es históricamente parte del territorio foral de Alava (15). No cabe, por tanto, ni en general ni en el caso concreto resuelto por la STC 99/1986, encontrar una justificación constitucional que, sobre datos históricos, avale la pretensión de un legislador estatutario a regular en exclusiva la pertenencia de un determinado territorio (16).

La segunda posibilidad de fundamentación de ese derecho al territorio podría venir dada, según se indicó anteriormente, por la propia naturaleza del territorio en cuanto elemento constitutivo de los entes públicos de base territorial, también llamados en forma abreviada entes territoriales. En este caso, la solución afirmativa vendría impuesta por exigencias conceptuales o de Teoría general del Derecho.

---

(13) Sobre el valor que, en materia de autonomías territoriales, otorga la Constitución a los datos históricos, véase, en un sentido fuertemente crítico, el informe de F. TOMÁS Y VALIENTE recogido en el volumen *Tribunales Constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pp. 154 y ss.

(14) Sobre el alcance de la garantía contenida en la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> CE, véase T. R. FERNÁNDEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985, pp. 95 y ss. Se cita por la edición del CEC.

(15) Una exposición histórica de las vicisitudes de Treviño como enclave puede encontrarse en L. GÓMEZ FERNÁNDEZ, «Apostillas históricas a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la incorporación de Treviño al País Vasco», en *Revista de Derecho Público*, núms. 104-105, pp. 611 y ss.

(16) No parece que, contra esta afirmación, pudiera válidamente argüirse que, desde el momento en que el artículo 2 CE garantiza el derecho de las nacionalidades a acceder a la autonomía, existe una garantía constitucional del territorio, el cual sería elemento inescindible de la *nacionalidad* en línea con los postulados básicos de todo nacionalismo (cfr., a este respecto, la obra clásica de P. S. MANCINI, *Sobre la nacionalidad*, trad. esp., Madrid, 1985, pp. 27-30); y ello, por la razón elemental de que la propia Constitución encauza ese derecho a la autonomía, en todo caso, a través de las provincias (art. 143.1).

Es de todos conocido que en esta última sede existió en la época de formación del moderno Derecho público una larga polémica acerca de la naturaleza jurídica del territorio del Estado y, por extensión, del propio de los demás entes territoriales. Estaría a todas luces fuera de lugar hacer ahora una enumeración, con su correspondiente crítica, de todas las teorías que se han avanzado al respecto (17). Desde este punto de vista teórico general, deben subrayarse, no obstante, tres ideas.

En primer lugar, es cierto que las más antiguas de entre esas teorías caracterizan al territorio como un elemento material —o corporal, según el más puro organicismo— inseparable del concepto mismo de ente territorial, o bien como un derecho —real o de la personalidad, según los diversos autores— del que es titular el referido ente (18). Ambas posiciones teóricas, de ser correctas, avalarían sin duda la justificación que se busca; pero sucede que hoy día es pacífico que las dos son incorrectas.

En efecto, por lo que se refiere a la primera de ellas, si bien el territorio —al igual que el pueblo— es un presupuesto sociológico de la existencia de todo ente territorial, no puede entrar en la definición técnico-jurídica de este último. En términos estrictamente jurídicos, un ente público no es otra cosa que un ordenamiento, por lo que una realidad material no debe emplearse para definirlo, so pena de desvirtuar el discurso jurídico (19). La mejor prueba de esta aseveración reside en que una modificación territorial para nada afecta a la continuidad —y, por tanto, a la esencia misma— del ente.

En cuanto a la segunda teoría —la que conceptúa el territorio como objeto de un derecho absoluto del que es titular el ente territorial—, ha de referirse necesariamente a la naturaleza del territorio en las relaciones externas del ente territorial, esto es, sus relaciones intersubjetivas, por la elemental razón de que todo derecho subjetivo sólo existe en el seno de una relación jurídica y frente a otro sujeto. Esta posición teórica explica, pues,

---

(17) Esa exposición está ya hecha con absoluta claridad por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes de Derecho administrativo*, Madrid, 1986, pp. 545-547.

(18) Cfr. R. ALESSI, «Intorno alla nozione di ente territoriale», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 546.

(19) Véase R. ALESSI, «Intorno alla nozione...», *cit.*, pp. 293 y 299. Una crítica a la visión mecanicista del Estado como conjunto de tres elementos (territorio, pueblo y soberanía) puede encontrarse, desde una óptica ciertamente no ordinamentalista ni normativista, en R. SMEND, *Constitución y Derecho constitucional* (traducción española), Madrid, 1985, pp. 52 y ss.

la naturaleza del territorio del Estado en sus relaciones con otros Estados, o sea, en el ámbito del Derecho internacional, en el que caben actos de reivindicación y disposición territorial (20). Pero no es válida para los entes territoriales infraestatales, como es el caso de la Sentencia comentada, porque las relaciones entre esos entes no soberanos se rigen por el ordenamiento superior en el que los mismos se enmarcan: el ordenamiento del Estado. Los entes territoriales infraestatales no tienen, por consiguiente, más derecho sobre su territorio, ni más posibilidad de reivindicar o ceder porciones territoriales, que el que les reconozca el ordenamiento general del Estado (21).

El Derecho español, en este orden de ideas, no reconoce a las Comunidades Autónomas en sus relaciones recíprocas un auténtico derecho al territorio, como lo demuestra de modo palmario el artículo 141.1 CE, que exige la aprobación estatal mediante ley orgánica para cualquier alteración de los límites provinciales; alteración sin la cual es conceptualmente imposible un acto de disposición territorial entre Comunidades Autónomas. Cosa diferente es que, por un reflejo de esas viejas teorías, el ordenamiento estatal, al regular los procedimientos de modificación territorial de los entes públicos infraestatales, establezca trámites, vinculantes o no, de audiencia preceptiva a los mismos o a sus poblaciones. Tal sería el caso del artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, dictados en cumplimiento del artículo 147 CE, o el caso del artículo 13 de la Ley de Bases de Régimen Local en materia de alteración de términos municipales.

En segundo lugar, incluso si se admitiese —lo que sería a todas luces incorrecto— la existencia de un derecho al territorio por parte de la Comunidad Autónoma, este derecho habría de tener por objeto el territorio

---

(20) Véase R. ALESSI, «Intorno alla nozione...», *cit.*, pp. 297-299. Sobre esta cuestión en la doctrina internacionalista, cfr. M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, vol. I, Madrid, 1976, pp. 211 y ss.

(21) Véase R. ALESSI, «Intorno alla nozione...», *cit.*, pp. 301-302; L. PALADIN, «Il territorio degli enti autonomi», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, pp. 648 y ss. Por lo demás, esta afirmación no se ve desvirtuada por el hecho de que el Estado, para dar mayor estabilidad y garantía al territorio de los entes autónomos, pueda regularlo al más alto nivel normativo: en la Constitución. Tal es el caso de Italia, donde las regiones se hallan enumeradas en los artículos 116 y 131 de la Constitución, de suerte que es necesaria una reforma constitucional o una ley constitucional —como ocurrió en 1963 con la segregación entre los Abruzzi y el Molise— para modificar el mapa regional.

de la Comunidad Autónoma ya constituida, es decir, el territorio definido por el Estatuto, en cumplimiento del artículo 147.2, b) CE, y siempre sobre la base de provincias limítrofes, como ordena el artículo 143.1 CE. No cabe, sin embargo, hablar de un derecho al territorio previo al Estatuto, porque sería el derecho de un ente inexistente, de un ente *in fieri*. Ello equivaldría a afirmar que hay un derecho natural al territorio, o un derecho histórico al mismo —lo que no dejaría de ser, como todo historicismo, una forma de iusnaturalismo—; derecho histórico que, como se ha comprobado, no reconoce la Constitución (22).

Frente a esto no es válido argumentar que la agregación de enclaves está prevista en el EAPV, de manera que dichos enclaves forman ya parte, al menos en potencia, de la delimitación territorial de la Comunidad vasca efectuada por su Estatuto; y ello, porque el legislador estatutario no puede regular lo que no está dentro de su ámbito de normación, como es el territorio de provincias que no se integran en esa Comunidad Autónoma. El único significado, por tanto, del tantas veces mencionado artículo 8 del EAPV es el de mecanismo para eludir la rigidez estatutaria de cara a una eventual agregación de enclaves, como ya se indicó en su momento.

En tercer lugar, hoy día es pacífico en la mejor doctrina, sobre las huellas de Kelsen, que el territorio de los entes territoriales —y de los demás entes públicos— no es sino «un puro marco de referencia, el ámbito espacial de validez de un orden jurídico, o el límite físico para el ejercicio de las competencias propias de cada ente» (23). Esta constatación teórica habrá de ser de utilidad más adelante, ya que de ella se deriva el llamado *principio de territorialidad de las normas de Derecho público*.

No existe, en conclusión, ningún precepto constitucional que ampare

(22) Sobre el historicismo como manifestación iusnaturalista, véase W. WILHELM, *La metodología jurídica en el siglo XIX* (trad. esp.), Madrid, 1980, pp. 50 y ss. y, expresamente, p. 54.

(23) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes...*, op. cit., p. 546; cfr. R. ALESSI, «Intorno alla nozione...», *cit.*, pp. 301 y ss.; H. Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado* (trad. esp.), México, 1979, pp. 246 y ss. Ello significa, por otra parte, que la expresión *ente territorial* es equívoca, pues el territorio nunca sirve para cualificar un ente. Como ha indicado GARCÍA DE ENTERRÍA, con este término se trata de caracterizar a ciertos entes públicos que, frente a los de naturaleza instrumental, son exponenciales de una comunidad asentada en un territorio dado y, por ello, tienen una potencial universalidad de fines. Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1983, pp. 365-368.

pretensiones territoriales de las Comunidades Autónomas (24), ni un especial *derecho* del legislador estatutario a regular determinados territorios. Lo único que hay es una habilitación normativa a ese legislador estatutario para delimitar el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate en los términos, ya examinados, de los artículos 141 y 143 CE. Por ello, el EACL podía, sin duda alguna, regular la segregación de enclaves pertenecientes a provincias castellano-leonesas, al menos desde el punto de vista del sistema de demarcación del territorio autonómico establecido por la Constitución.

5. *La distinción conceptual entre segregación y agregación:  
la idea de acto complejo*

Llegada a este punto del hilo lógico, la STC 99/1986, tras haber reconocido de manera más o menos explícita la habilitación de ambos legisladores estatutarios para dictar las normas contenidas respectivamente en el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL —habida cuenta, además, de las distintas consecuencias producidas por los dos modos diferentes, ya examinados, de delimitar el territorio que emplean el EAPV y el EACL—, sólo tiene expedida una vía para eludir una colisión entre ambos preceptos estatutarios; colisión que no podría dejar de conducir a un juicio sobre cuál de los dos se ha extralimitado de su ámbito de normación, lo cual, a su vez, implicaría una incongruencia lógica después de haber sostenido que ambos legisladores estatutarios podían constitucionalmente dictar las normas que dictaron. Dicha vía, pues, consiste en sostener que no existe una identidad de objeto entre el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, porque mientras el primero regula la agregación de enclaves al País Vasco, la segunda regula la segregación de enclaves castellano-leoneses, tratándose de actos conceptualmente diversos. No obstante, la Sentencia, para no pecar de falta de realismo, reconoce que ambos actos «habrán de concluir integrándose en un

---

(24) Ni siquiera hay una cobertura constitucional de pretensiones de esa índole en la Disposición Transitoria 4.<sup>a</sup> CE, pues en ella lo único que se establece es un determinado procedimiento para una eventual incorporación de Navarra al País Vasco. Pero la Constitución no impone que haya de iniciarse ese procedimiento ni, por supuesto, prejuzga su resultado.

*único resultado*», ya que «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» (25).

El problema de fondo, en consecuencia, es planteado por la STC 99/1986 en términos de lo que doctrinalmente se conoce como *acto complejo*. Sin que sea ahora necesario entrar en un examen detallado de este concepto —que un autor ha reputado, no sin sentido del humor, de *complicado* (26)—, sí es conveniente indicar cuáles son sus rasgos principales. Se habla, así, de acto complejo para designar aquellos actos de los entes públicos (27) compuestos necesariamente por varias declaraciones de voluntad emanadas de órganos diferentes —pertenecientes o no a una misma persona jurídica— que, para alcanzar un fin unitario y ser eficaces, han de tener un mismo sentido, encaminarse en una misma dirección (28). Por lo demás, la importancia práctica de calificar a una secuencia de actos como acto complejo, en lugar de considerar que existe un *complejo de actos autónomos*, radica precisamente en que el fin perseguido sólo se consigue si todos ellos confluyen, de manera que son actos carentes de efectos propios. Por esta razón, la invalidez de cualquiera de los actos menores que

(25) El subrayado es mío.

(26) R. ENTRENA CUESTA, «El acto administrativo complejo en la esfera local», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 96, p. 657.

(27) La doctrina privatista utiliza la categoría *acto complejo*, no obstante, para caracterizar aquellos actos multilaterales en los que, a diferencia de lo que ocurre en el contrato, los intereses que mueven a las distintas partes no son opuestos, sino confluyentes. Tal sería el caso, por ejemplo, de la constitución de una sociedad. Véase L. DÍEZ-PICAZO y A. GULLÓN BALLESTEROS, *Sistema de Derecho civil*, vol. II, Madrid, 1976, p. 386. A. M. SANDULLI sostiene, en este orden de consideraciones, que no existe diferencia estructural alguna entre contrato y acto complejo, sino que ambas nociones sólo se distinguen por el rasgo sustancial de la naturaleza de los intereses en juego (*Il procedimento amministrativo*, Milán, 1964, reimp. ed. 1940, p. 207), por lo que, habida cuenta de los intereses siempre públicos de los entes públicos, en las relaciones interorgánicas e intersubjetivas de éstos prevalece la noción de acto complejo en lugar de la de contrato.

(28) Sobre la categoría de *acto complejo*, en general, véase A. M. SANDULLI, *Il procedimento...*, cit., pp. 192 y ss.; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milán, 1972, pp. 134-137.

forman el acto complejo determina la ineficacia de todos los demás y del mismo acto complejo (29).

Pues bien, a partir de esta noción comúnmente aceptada en sede doctrinal de acto complejo, no parece que pueda ponerse en duda que los actos resultantes de los procedimientos previstos en el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, *de ser válidos ambos preceptos*, han de constituir un único acto complejo para alcanzar el fin unitario de segregación-agregación de determinado enclave; todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la aprobación última por ley orgánica, como las dos disposiciones citadas se encargan de recordar. El problema, sin embargo, radica en que las fuentes del acto complejo, esto es, el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, sean compatibles entre sí y constitucionalmente legítimas; dificultad que ha sido ya salvada por la STC 99/1986 al proclamar que la Constitución es el único canon de validez de normas estatutarias y que los contenidos de los dos preceptos señalados entraban dentro de sus respectivos ámbitos de normación.

Ahora bien, es en esta última idea —la de que los contenidos del artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL respetan los ámbitos de normación de ambos legisladores estatutarios— donde se encuentra el nudo de la cuestión, por una razón muy sencilla: la STC 99/1986 constituye un claro ejemplo de lo que se conoce como *sentencias manipulativas*, sentencias que fundan su fallo, estimatorio o desestimatorio, en una manipulación o concreción interpretativa de la norma enjuiciada (30). En particular, se trata de un caso de la subcategoría de *sentencias interpretativas de desestimación*, es decir, de aquéllas que rechazan la inconstitucionalidad de la norma impugnada sobre la base de atribuirle «un significado compatible con los principios constitucionales» (31).

Este es claramente el caso de la sentencia comentada, en la que, para eludir un pronunciamiento adverso a la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL por invasión del ámbito de normación del Estatuto vasco, se sostiene

(29) Véase A. M. SANDULLI, *Il procedimento...*, cit., p. 199, donde advierte, además, que, dada la escasez de datos positivos sobre la materia, «es necesario a menudo dejarse guiar únicamente por la sensibilidad jurídica».

(30) Sobre las *sentencias manipulativas*, en general, véase A. PIZZORUSSO, «Las sentencias manipulativas del Tribunal Constitucional italiano», en *Tribunal Constitucional*, vol. I, Madrid, 1981, pp. 275 y ss; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bolonia, 1977, pp. 145 y ss.

(31) A. PIZZORUSSO, «Las sentencias manipulativas...», cit., p. 284.

ne que la norma recurrida no regula la totalidad del procedimiento de incorporación de enclaves castellano-leoneses a otra Comunidad Autónoma, sino tan sólo la fase de segregación. Pero con ello la STC 99/1986 está realizando un razonamiento *ex post*, porque lo que precisamente no justifica es que la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL no haya invalidado o limitado el ámbito de normación del Estatuto vasco garantizado por el artículo 147.2 CE.

Dicho con más claridad: es perfectamente admisible que la Constitución sea el único patrón de validez de los Estatutos de Autonomía, en el bien entendido de que la Constitución posee un artículo 147.2.

Es igualmente compartible que el procedimiento de segregación-agregación de enclaves se articule a través de un acto complejo e incluso que ese acto complejo esté regulado por normas pertenecientes a distintos ordenamientos (32). Se puede aceptar también la diferenciación conceptual entre segregación y agregación, aunque en el caso de enclaves que pasan de una provincia a otra —y de una Comunidad Autónoma a otra— no deja de ser distinción artificiosa; y ello, porque el supuesto de hecho del artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL no prevé una segregación con efectos propios, a diferencia de lo que ocurre, verbigracia, en el ámbito municipal, donde se permite la segregación para convertirse en municipio *per se* [art. 3.1, c), de la Ley de Bases de Régimen Local]. Pero lo que no resulta en absoluto claro —y por ello la STC 99/1986 razona *ex post*— es que no fuera constitucionalmente válida una regulación del procedimiento de incorporación de enclaves a otra Comunidad Autónoma que no partiera de la categoría de acto complejo y, por tanto, de la distinción conceptual entre segregación y agregación.

En efecto, el verdadero interrogante no es si el legislador estatutario castellano-leonés podía dictar la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3, sino si, de no haber emanado ésta —o mientras no se había promulgado aún el EACL—, el artículo 8 del EAPV tendría virtualidad, dentro del respeto a la Constitución, para regular el entero procedimiento de incorporación de un enclave de provincia castellana a la Comunidad vasca. La respuesta debe ser, en principio, afirmativa. En primer lugar, porque en este caso la distinción segregación-agregación no es lógicamente necesaria, como se ha puesto

---

(32) Ello no significa, por supuesto, que se afirme que el EAPV y el EACL pertenezcan a ordenamientos distintos, pues son en todo caso leyes estatales, como se subrayará más adelante.

de relieve. En segundo lugar, porque el EAPV, al igual que todo Estatuto de Autonomía, es ley orgánica del Estado, por lo que vincula en todo el territorio nacional. En tercer lugar, porque, dada la forma de delimitación territorial adoptada por el EAPV, su artículo 8 cae dentro del ámbito de normación del legislador estatutario por implicación lógica. En cuarto lugar, en fin, desde un punto de vista práctico, porque se había iniciado en su día el procedimiento de incorporación de Treviño al País Vasco al amparo del solo artículo 8 del EAPV —único existente a la sazón—, sin que nadie atacara su constitucionalidad (33).

Como consecuencia de todo ello, resulta evidente que los correctos términos de planteamiento del problema principal que subyace a la STC 99/1986 son los adoptados en el voto particular del Magistrado LEGUINA VILLA: si la única forma de salvar la constitucionalidad de la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL es, de manera manipulativa, afirmar que confluye con el artículo 8 del EAPV para la regulación de un acto complejo, es indudable que se está otorgando al primero de los preceptos mencionados la virtualidad de restringir el originario ámbito de operatividad del segundo de dichos preceptos. Por ello, la cuestión es dilucidar si efectivamente, como asegura el voto particular, se ha producido una reforma *extra ordinem* del EAPV y, en consecuencia, una vulneración del artículo 147.3 CE, que garantiza la rigidez estatutaria.

---

(33) Hay que señalar que los acuerdos de la Diputación Provincial de Burgos, de 24 de noviembre y 17 de diciembre, por los que evacúan los trámites solicitados alegando que no existe «regulación legal específica» al respecto (véase antecedente 3.º de la STC 99/1986) son absolutamente rechazables en buena técnica jurídica; porque ¿qué es el artículo 8 del EAPV, en cuyo cumplimiento se hacía la solicitud, sino una *regulación legal específica*? Dichos acuerdos ponen de manifiesto una mentalidad —hoy afortunadamente en retroceso— según la cual una norma estatutaria o legal de otra Comunidad Autónoma no tiene valor de ley, es *res inter alios acta*. La Diputación burgalesa podía haber argüido la incompetencia territorial del artículo 8 del EAPV, articulándola por la vía del conflicto de competencias, si bien no es claro cuál fuera el procedimiento para formularlo en el ordenamiento entonces vigente (cfr., a este respecto, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1982, pp. 122-125). En cualquier caso, ni siquiera lo intentó.

V. SIGNIFICADO Y EXTENSION DE LAS CLAUSULAS  
DE RIGIDEZ ESTATUTARIA

1. *Premisa: la rigidez como garantía de la cualidad  
de norma institucional básica de los Estatutos*

Como es sabido, el artículo 147.3 CE dispone que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requiere, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Sobre la base de esta remisión constitucional, los Estatutos de Autonomía establecen su propio procedimiento de reforma, el cual, sin perjuicio de la aprobación final por ley orgánica, puede imponer determinados gravámenes (limitación de la iniciativa, mayoría cualificada, referéndum, etc.) que dificulten la reforma estatutaria. La rigidez así obtenida de los Estatutos, cuya infracción implica una violación del citado artículo 147.3 CE, les pone al amparo de cualquier intento subrepticio de modificación por parte de la legislación ordinaria. Tal es el caso de los artículos 46 y 47 del EAPV, reguladores de los procedimientos de reforma de ese Estatuto.

Es claro, por consiguiente, que la rigidez estatutaria, constitucionalmente garantizada, cumple una función de garantía del carácter de «norma institucional básica», es decir, de norma suprema y fundamental, que el artículo 147.1 CE atribuye a los Estatutos de Autonomía con relación a los ordenamientos de sus respectivas Comunidades Autónomas. Es más: la rigidez estatutaria es un instrumento para dotar de estabilidad a la estructura territorial del Estado, que, en virtud del llamado *principio dispositivo* en materia de acceso a la autonomía, es remitida por la Constitución a los Estatutos, de suerte que éstos operan una especie de prolongación de la labor constituyente (34).

Partiendo, pues, de esta clara finalidad constitucional de los Estatutos de Autonomía, la operatividad de la rigidez estatutaria, esto es, la posición de los Estatutos en el sistema global de fuentes del Derecho, se manifiesta en dos sentidos. Ante todo, en cuanto «norma institucional básica»

---

(34) Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pp. 107 y ss., donde se disiente de la conocida tesis de CRUZ VILLALÓN sobre la *desconstitucionalización* de la estructura territorial del Estado.

del ordenamiento autónomo, el Estatuto es jerárquicamente superior a todas las demás normas de ese ordenamiento. Una ley autonómica que vulnere un precepto estatutario será, entonces, inconstitucional por violación del artículo 147 CE (35). Por otra parte, la rigidez estatutaria actúa también frente a todas las leyes estatales —orgánicas u ordinarias— que no sean aprobatorias de reformas de los propios Estatutos o bien de las previstas en el artículo 150 CE, el cual prevé mecanismos extraestatutarios de modificación competencial. Los Estatutos de Autonomía forman parte, en este sentido, del llamado *bloque de la constitucionalidad* consagrado en el artículo 28.1 de la LOTC (36), con la evidente justificación de evitar que el legislador estatal pueda alterar el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas que, por remisión constitucional, establecen los Estatutos (37).

## 2. El problema de la colisión entre Estatutos: causas y posibles criterios de solución

Sucede, sin embargo, que la operatividad de la rigidez estatutaria, sostenida por el voto particular del Magistrado LEGUINA VILLA, que se plantea en el caso resuelto por la Sentencia comentada no es subsumible en ninguna de las dos manifestaciones de rigidez de los Estatutos de Autonomía generalmente aceptadas, según se acaba de exponer; y ello porque se trata de un supuesto en el que la pretendida reforma *extra ordinem* de un Estatuto no se lleva a cabo por una ley autonómica o por una ley estatal, sino por otro Estatuto. Se trata, por consiguiente, de un caso de colisión entre Estatutos de Autonomía; problema sobre el que no existen precedentes jurisprudenciales ni construcciones doctrinales (38). Esta falta de trata-

(35) Cfr., en este sentido, la STC 36/1981.

(36) Véase T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes orgánicas...*, cit., pp. 99 y ss.; cfr., en este sentido, la STC 76/1983, en el conocido caso de la LOAPA.

(37) Esta doble virtualidad de la rigidez estatutaria es hoy *ius receptum* de forma unánime. Véase, a este respecto, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», en *Estudios...*, cit., pp. 298-300; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., pp. 290-296.

(38) Obsérvese que, significativamente, las dos autorizadas obras citadas en la nota anterior, al abordar el tema de la eficacia de la rigidez estatutaria, no hacen referencia alguna a la eventual reforma *extra ordinem* de un Estatuto por otro Estatuto.

miento de las cuestiones derivadas de la colisión entre normas de Estatutos de Autonomía diversos no debe producir extrañeza, ya que no es en absoluto un evento frecuente, ni probablemente estaba en el ánimo del constituyente cuando diseñó el sistema de solución de los conflictos entre normas.

En efecto, el Estado compuesto implica la coexistencia sobre un mismo territorio de dos ordenamientos —el estatal y el autonómico—, con la consiguiente inevitabilidad de colisiones entre normas de uno y otro (39); colisiones que son resueltas sobre la base del principio de competencia y de los criterios subsidiarios enunciados en el artículo 149.3 CE. Esas colisiones se producen en la inmensa mayoría de los casos entre normas de rango legal —o, en su caso, infralegal— de uno y otro ordenamiento, porque entre ellas se da un requisito básico para que pueda hablarse de colisión normativa: que las normas en conflicto tengan, al menos potencialmente, un mismo ámbito de aplicación. Lo propio ocurre en las relaciones mutuas entre ordenamientos autonómicos: son las normas derivadas (leyes, reglamentos) las que pueden poseer un potencial ámbito de aplicación en común con normas derivadas de otra Comunidad Autónoma; máxime en un Derecho, como el español, que admite que las Comunidades Autónomas legislen sobre relaciones jurídico-privadas, las cuales se prestan más fácilmente que las relaciones administrativas a desbordar un determinado ámbito territorial (40).

Ahora bien, es mucho más difícil que la colisión se produzca entre Estatutos de Autonomía, porque éstos, en principio, carecen de un ámbito de aplicación común y porque su misión primaria no es regular situaciones concretas, sino organizar el autogobierno de sus respectivas Comunidades

---

(39) Sobre las causas de ese carácter inevitable de la colisión normativa, véase S. MUÑOZ MACHADO, «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, pp. 89 y ss.

(40) Cfr., en este sentido, la STC 37/1981, sobre la Ley vasca de Centros de Contratación de Cargas. Es evidente que en un sistema en el que no quepa que los entes autónomos legislen sobre materias de Derecho privado las posibilidades de colisión son menores, porque, mientras las relaciones entre particulares no conocen límites territoriales, la actividad administrativa es tendencialmente territorial. Tal es el caso de Italia, donde la Corte Constitucional —bien es cierto que sobre la base de una tradición distinta— considera contrario al principio de igualdad que las regiones legislen en materias de Derecho privado. Véase, sobre esta cuestión, F. GALGANO, *Diritto privato*, Padua, 1981, pp. 33 y 35-41, en un sentido crítico hacia dicha línea jurisprudencial.

Autónomas. Comenzando por esta segunda característica, es claro que los Estatutos son fundamentalmente *normas sobre la producción jurídica*, esto es, su misión primordial consiste en establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, así como los órganos que han de ejercerlas y el territorio sobre el que deben hacerlo. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre con la Constitución respecto del ordenamiento global, los Estatutos no tienen que contener necesariamente *normas sustanciales*, de manera que no son fuentes *del* Derecho, sino fundamentalmente fuentes *sobre* fuentes (41).

Esta falta de contenido normativo sustancial de los Estatutos impide que éstos colisionen entre sí, incluso en el supuesto —por lo demás, muy normal— de que sus regulaciones competenciales sean similares. Esa colisión sólo es posible en lo que se refiere a las normas instrumentales para el ejercicio de las competencias de autogobierno: denominación, organización y, sobre todo, delimitación territorial. Es aquí donde un Estatuto puede efectivamente invadir las previsiones de otro, porque a partir de entonces el ulterior ejercicio de las competencias autonómicas no se producirá en ámbitos separados. Lo que sucede, sin embargo, es que una colisión normativa de este tipo no constituye un auténtico *conflicto de competencias*, porque se produce entre normas cuya misión es precisamente la definición competencial. Por ello, como se observó anteriormente al comprobar que no existe un *derecho al territorio*, la colisión no puede resolverse sobre la base del general principio de competencia, ya que, habida cuenta de la existencia del principio dispositivo, tampoco la Constitución como norma superior a los Estatutos hace reserva alguna en favor de uno de ellos en particular (42).

---

(41) Acerca de esta diferencia, véase F. RUBIO LLORENTE, «La Constitución como fuente del Derecho», en *La Constitución y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979, pp. 53 y ss. Sobre el valor de las normas programáticas de los Estatutos de Autonomía, véase S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., pp. 302-306.

(42) La expresión *conflicto de competencias* no se emplea aquí, como es obvio, en el sentido técnico-procesal del artículo 161.1, c), sino como choque material entre dos títulos competenciales con independencia de cuál sea el cauce para su resolución. Por lo demás, algo similar —si bien a nivel infraestatutario— podría predicarse del caso del escudo del Gobierno vasco, resuelto por la STC 94/1985 en conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad Foral de Navarra, porque, como señalan los magistrados RUBIO LLORENTE y DíEZ-PICAZO en su voto particular, no existe ni puede existir una competencia —y menos aún exclusiva— al uso de un determinado símbolo.

La inidoneidad, por tanto, del principio de competencia para solucionar las colisiones entre normas de diferentes Estatutos determina que esos casos —y, en concreto, el planteado en la STC 99/1986— sólo puedan resolverse por medio de los criterios generales de solución de las autonomías: criterios jerárquico, cronológico y de la especialidad (43). Pero ello requiere hacer una breve referencia preliminar a la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía, con la finalidad de enmarcar cuáles son sus relaciones recíprocas.

### 3. Referencia a la cuestión de la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía

El problema principal que late en la Sentencia comentada, por consiguiente, es averiguar si las cláusulas de rigidez estatutaria operan también frente a otros Estatutos, en los casos de posible colisión normativa; problema que, como se acaba de comprobar, es irresoluble a través del principio de competencia.

Ahora bien, para que tenga sentido plantearse este problema, es decir, para poder concebir lógicamente que la cláusula de rigidez contenida en una norma afecte a otra norma diferente, es preciso que ambas pertenezcan a un mismo ordenamiento. De lo contrario, no hay antinomia o colisión de contenidos normativos (44) ni, por ende, posibilidad alguna de que funcione una cláusula cuya finalidad es precisamente dificultar la modificación de una determinada norma. Por ello, es necesario interrogarse sobre la naturaleza de los Estatutos de Autonomía.

Es claro que los Estatutos tienen una doble faz en la Constitución: por un lado, para el ordenamiento autonómico correspondiente constituyen la «norma institucional básica» (art. 147.1) de la que derivan las demás normas del mismo; por otro, han de ser aprobados mediante ley orgánica de las Cortes Generales (art. 81). Esta duplicidad de carácter de los Estatutos es, no obstante, normalmente reconducida a unidad: los Estatutos son, ante todo, leyes del Estado (45), como, por lo demás, se encargan de recordar —coincidiendo en este punto— tanto la STC 99/1986 como el

(43) Véase N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Turín, 1960, pp. 94 y ss.

(44) Véase N. BOBBIO, *Teoria...*, cit., pp. 89-90.

(45) Cfr., en este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRIA, «El ordenamiento...», cit., pp. 295-296; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., pp. 281 y ss.

voto particular a la misma. Pero ello no se debe tanto al dato formal de que hayan de ser, en definitiva, aprobados por ley orgánica, con lo que el poder último de decisión reside en las Cortes Generales, sino en una exigencia profunda del llamado *Estado de las autonomías*, a saber: la autonomía, a diferencia de lo que ocurre en este punto en los Estados federales, implica el carácter derivado o no originario de un ordenamiento; por lo que la autonomía procede siempre, en términos técnico-jurídicos, de una norma del ordenamiento originario o soberano que *crea* ese *status* de autonomía (46).

Las especialidades procedimentales de los Estatutos frente a las leyes orgánicas genéricas o normales no pueden explicarse, entonces, como síntoma de una pretendida *naturaleza paccionada*. En la elaboración de los Estatutos, ese pacto sería imposible, ya que el ente autónomo aún no existe. En los casos de reforma de los Estatutos, la solución es idéntica, porque el poder de reforma es un poder creado —se podría decir *estatuido*— por los propios Estatutos en el marco del artículo 147.3 CE, los cuales no pueden otorgar mayores facultades que las que ellos mismos poseen: *nemo plus iura transferre potest quam ipse habet*. Esas especialidades procedimentales no alteran, pues, la naturaleza de norma estatal de los Estatutos, debiéndose buscar su *ratio* constitucional —aparte de en el inequívoco valor participativo que tienen en sede política— en la necesidad de *reforzarlos* como piezas que son, según se vio, del bloque de la constitucionalidad (47).

#### 4. *La pretendida operatividad de las cláusulas de rigidez estatutaria frente a otros Estatutos: la aporía del voto particular a la STC 99/1986*

Llegados a este punto, resulta claro que se dan las condiciones necesarias para que se pueda plantear en términos técnicos el problema basilar —si las cláusulas de rigidez estatutaria funcionan también frente a normas de otros Estatutos—, ya que todos los Estatutos de Autonomía son leyes estatales y pertenecen, por tanto, a un mismo ordenamiento. La solución, entonces, deberá venir dada, según se indicó anteriormente, por los

(46) En este mismo sentido, véase I. DE OTTO Y PARDO, «Sobre la naturaleza...», *op. cit.*, pp. 32 y ss.

(47) Sobre la noción de *fuerza reforzada*, véase V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol II, Padua, 1984, pp. 211 y ss.

criterios generales de resolución de las antinomias. Y esto es precisamente lo que, de un modo indiscutiblemente brillante, hace el voto particular del Magistrado LEGUINA VILLA: si tanto el artículo 8 del EAPV como la Disposición Transitoria 7.ª 3 del EACL son normas legales del Estado y tienen un ámbito de aplicación parcialmente común, si la Disposición Transitoria 7.ª 3 del EACL ha restringido la operatividad originaria del artículo 8 del EAPV, es evidente que este último precepto ha experimentado una modificación parcial por obra de la citada Disposición Transitoria 7.ª 3 del EACL; y ello se ha producido sin seguir el procedimiento de reforma previsto en el EAPV, por lo que la Disposición Transitoria 7.ª 3 del EACL, en la medida en que afecta al artículo 8 del EAPV, es inconstitucional por infracción del artículo 147.3 CE.

Este modo de razonar es a primera vista de una lógica irreprochable. Sin embargo, si se reflexiona más despacio sobre el mismo se concluirá que conduce a un dilema sin solución. El razonamiento del Magistrado disidente, en efecto, parte necesariamente de la base —por lo demás, correcta— de que los Estatutos son leyes del Estado, puesto que esta identidad de naturaleza constituye el único medio de resolver sus eventuales colisiones normativas. Pero después afirma que un Estatuto posterior en el tiempo no puede por sí solo afectar a un Estatuto anterior, porque ello significaría una reforma *extra ordinem* de este último. Así, evita la utilización del criterio cronológico (*lex posterior derogat priori*), que es el criterio a utilizar para resolver antinomias entre normas con una misma naturaleza y un mismo rango (48). Es claro que el empleo del criterio de la *lex posterior* repugnaría a la conciencia jurídica, porque supondría dejar los contenidos estatutarios en manos de un legislador estatal que, en ese momento, aunque sea también legislador estatutario, está regulando intereses ajenos.

Ahora bien, hay que percatarse de las consecuencias, igualmente rechazables, a que conduce de manera inexorable esta vía de eludir la aplicación del criterio cronológico entre Estatutos de Autonomía. No se trata tan sólo de que haya un salto lógico cuando se ha partido de la igual naturaleza de todos los Estatutos, sino sobre todo de que el repudio de la *lex posterior* y la afirmación de la operatividad de las cláusulas de rigidez estatutaria frente a otros Estatutos lleva inevitablemente a sostener la *jerarquización entre Estatutos de Autonomía*. Y ello repugna también a la conciencia del jurista porque no tiene apoyo constitucional alguno, porque todos poseen la

---

(48) Véase, por todos, N. BOBBIO, *Teoria...*, cit., pp. 113 y ss.

misma naturaleza, porque todos forman parte del bloque de la constitucionalidad y, sobre todo, por una razón aún más profunda, a saber: esa jerarquización estaría determinada por el mero hecho de que unos Estatutos se promulgaron antes que otros, es decir, sería una jerarquización de orden inverso a la *lex posterior*, con lo que ello significa de negación a un legislador del mismo rango de la posibilidad de innovar el ordenamiento. Dicho en pocas palabras —y con todo el respeto que merecen los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de sus miembros—: esta postura significa que también en materia de autonomía la antigüedad es un grado (49).

He aquí, pues, el dilema insoluble, la auténtica aporía del voto particular a la STC 99/1986. Para eludir una consecuencia rechazable, se llega a otra igualmente inaceptable. ¿Habrá que concluir, entonces, que el problema —cuyo planteamiento correcto es, sin duda alguna, el del voto particular— carece de solución? Parece que no, puesto que es todavía posible, a partir de esa formulación del interrogante, encontrar una vía de salida; pero ello exige una reflexión previa sobre el significado de la rigidez en el sistema normativo.

##### 5. *Nota crítica sobre la concepción formal del principio de jerarquía normativa*

Lo que sucede en el voto particular del Magistrado LEGUINA VILLA es que se interpretan las cláusulas de rigidez estatutaria y, en concreto, los ar-

(49) Frente a esto, se podría argumentar que, efectivamente, el hecho de que un Estatuto de Autonomía haya sido promulgado con anterioridad vincula al futuro legislador estatutario porque aquel Estatuto forma ya parte del bloque de la constitucionalidad en el momento en que este legislador estatutario desarrolla su función. A esta argumentación, sin embargo, se le podrían oponer dos consideraciones. Por un lado, la obra de desarrollo constitucional, de edificación del bloque de la constitucionalidad, está inacabada cuando sólo existen algunos Estatutos. En otros términos, el bloque de la constitucionalidad, en cuanto instrumento para completar la Constitución en materia de estructura territorial del Estado, tiene un significado necesariamente global o unitario, so pena de primar a algunas partes del territorio nacional sobre otras, infringiendo así el igual derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Por otro lado —y éste es ya un argumento meramente político de *historia-ficción*—, es más que dudoso que alguien empleara el modo de razonar que se critica en la hipótesis de que los primeros Estatutos en ser aprobados no hubieran sido los correspondientes a aquellas Comunidades Autónomas con una mayor *conciencia de autogobierno*.

títulos 46 y 47 del EAPV en clave jerárquica. Identifica, pues, rigidez —o, al menos, rigidez estatutaria— con superioridad de rango en la escala de la jerarquía normativa. Ello es indudablemente correcto en la relación entre los Estatutos de Autonomía y el resto de las leyes, estatales o autonómicas, porque por obra del artículo 28.1 de la LOTC, éstas son inconstitucionales cuando vulneran la delimitación competencial efectuada por aquéllos. Como en esta materia actúa el bloque de la constitucionalidad, los Estatutos y, en consecuencia, sus cláusulas de rigidez deben ser interpretados jerárquicamente. Pero ello no permite extender esta interpretación de la rigidez estatutaria —y, menos aún, de cualquier forma de rigidez en general— como manifestación de jerarquía normativa más allá de los límites precisos que definen el bloque de la constitucionalidad en el mencionado artículo 28.1 de la LOTC, por varios motivos.

Ante todo, por una razón de orden puramente teórico: hoy día es pacífico en la doctrina española, con el decisivo respaldo de la jurisprudencia constitucional, que no todo caso de rigidez —esto es, de especiales requisitos que dificultan la modificación o derogación de una norma, dotándola de una peculiar fuerza pasiva— es expresión de una diferencia de rango jerárquico. Valga por todos el ejemplo de las leyes orgánicas, sobre las que se mantiene una concepción material articulada sobre el principio de competencia (50).

En segundo lugar, y como continuación de lo anterior, no parece que se pueda sostener que la jerarquía normativa dependa del dato, meramente formal, de la mayor o menor rigidez o fuerza pasiva de cada tipo de norma. No se trata sólo de que, en ciertos casos, la rigidez no sea síntoma del principio de jerarquía, sino del principio de competencia u otra característica del ordenamiento, sino de que la rigidez por sí sola no basta para dar fundamento a una estructura normativa jerárquica. Antes al contrario, puede haber rigidez sin auténtica jerarquía, como lo demuestran las Constituciones formalmente rígidas que carecen de mecanismos para imponer su supremacía, y viceversa, jerarquía sin rigidez formal, como lo prueban las Constituciones flexibles que funcionan efectivamente como supremas (51).

---

(50) Véase, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, cit., pp. 148-158.

(51) Esta idea ha sido recientemente subrayada por M. ARAGÓN REYES, «Sobre las nociones de supremacía y suprallegalidad constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, pp. 9 y ss. No cabe, por lo demás, replicar que dicha idea es

La rigidez, en consecuencia, puede ser un indicio del rango jerárquico de una norma, pero nunca su prueba definitiva; si bien constituye, en su caso, una indudable garantía del respeto a ese rango.

¿Cuál es, entonces, el fundamento de la jerarquía normativa? Una vez afirmada, como es el caso español, la supremacía de la Constitución, el grado jerárquico de cada tipo de norma será fijado por aquélla al determinar qué otras normas pueden derogar a ésta y cuáles son inválidas si la contravienen, sin que la rigidez sea sino una garantía adicional. La ordenación jerárquica que hace la Constitución no es, por lo demás, caprichosa, sino que refleja tendencialmente el grado de proximidad de cada tipo de norma a la fuente de legitimidad de todo Estado democrático: la voluntad general, sometida, como es obvio, a la obra del poder constituyente (52).

En tercer lugar, en contra se podría objetar que esto no es suficiente para establecer si la posición de una norma en el sistema viene dada por la jerarquía o no, sobre la base de afirmar que también el principio de competencia consolida la fuerza pasiva de las normas. Los principios de jerarquía y competencia —y esto es lo que ahora interesa poner de relieve— operan de muy distinta manera: el primero determina la invalidez de la norma inferior cuando vulnera lo preceptuado por la superior; el segundo determina la invalidez de una norma, cualquiera que sea su contenido, cuando invade el campo competencial de otra (53). Además, la jerarquía requiere, por definición, que exista una identidad de objeto entre las normas verticalmente ordenadas, porque de lo contrario no podría producirse el efecto típico que se acaba de enunciar.

---

predicable de las Constituciones pero no lo es de las normas subordinadas. Piénsese que los Estatutos de Autonomía de la II República carecían de una garantía constitucional de su rigidez (cfr. el art. 12 de la Constitución de 1931), la cual estaba prevista simplemente a nivel estatutario. Sin embargo, la propia Constitución sí establecía expresamente la supremacía jerárquica del Estatuto como «ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma» (art. 11). Sobre este tema y los problemas suscitados al respecto, véase N. ALCALÁ ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, 1981, pp. 83-84.

(52) Esta justificación de la jerarquía normativa, que fue expuesta en su día por R. CARRÉ DE MALBERG (*Contribution à la Théorie Générale de l'État*, París, 1962, reimp. ed. 1920, pp. 346 y ss.), ha sido puesta de relieve otra vez por A. PIZZORUSSO («Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo», en *Quaderni costituzionali*, 1986, pp. 217 y ss.).

(53) Véase, en este sentido con suma claridad, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes...*, cit., pp. 239-241.

Es por todas estas razones por lo que no puede aceptarse que la rigidez estatutaria funcione también frente a otros Estatutos de Autonomía y, menos aún, en forma jerárquica, según se desprende del voto particular, porque los Estatutos, en cuanto tales, tienen objetos diferentes. Como se observó anteriormente, el único posible campo de colisión entre dos Estatutos es la delimitación territorial, lo que no basta para afirmar que tienen un objeto común y poder sostener que la relación entre ellos es jerárquica. Consciente de esto, el autor del voto particular no concluye su razonamiento propugnando la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL sin paliativos —como sería coherente en un caso de infracción de una norma superior—, sino su inconstitucionalidad en la medida en que afecta al artículo 8 del EAPV, lo que supone una clara aplicación de la *técnica competencial*. Ahora bien, una *correcta aplicación de ésta no puede hacerse constatando simplemente que la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL ha regulado una cuestión regulada ya por el artículo 8 del EAPV, sino que exige averiguar quién es el titular de la competencia; todo ello a menos que se arrostre el riesgo de mantener que un legislador estatutario puede restringir la habilitación normativa de otro posterior, lo que ya se ha reputado de inadmisibile.*

Lo que ocurre es que, como también se indicó en su momento, éste no es, en puridad de conceptos, un caso de conflicto de competencia, porque los Estatutos son precisamente normas definidoras de competencias (54). Esta es una razón más por la que la rigidez de un Estatuto, expresión de su jerarquía a tenor del artículo 28.1 de la LOTC, no puede operar frente a otro Estatuto: este precepto erige en bloque de la constitucionalidad a aquellas normas que «se hubieran dictado para *delimitar las competencias*

---

(54) La mejor prueba de esta aseveración es que este litigio constitucional no se podría haber sustanciado a través del cauce procesal del conflicto (cfr. el artículo 63 de la LOTC). Además, y desde una óptica competencial, lo lógico es que las partes en conflicto estén en posición de igualdad; pero, en este caso, la Comunidad castellano-leonesa estaba condenada a la personación en defensa de su Estatuto recurrido, sin que cupiera vía alguna de *reconvención*: ya se ha comprobado la impracticabilidad del conflicto de competencia y el plazo del recurso de inconstitucionalidad *había expirado tiempo atrás* (cfr. el art. 33 de la LOTC). A lo sumo —y esto habría sido tachado de extravagante—, habría podido intentar que el TC se autoplanteara como cuestión de inconstitucionalidad si el artículo 8 del EAPV —norma de la que dependía el fallo— no era contrario a la Constitución por exceder del ámbito competencial que le correspondía.

del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas», lo que excluye de sumisión al mismo a las normas que lo forman (55).

#### 6. *El territorio como título y como límite del legislador estatutario*

Una vez aclarado que las cláusulas de rigidez estatutaria carecen de operatividad frente a otros Estatutos y que las relaciones entre éstos, en los escasos puntos en que pueden entrar en colisión, no se rigen por el principio cronológico ni por el principio jerárquico, ni se trata tampoco de una relación rigurosamente competencial, se está ya en condiciones de buscar esa vía de salida al problema subyacente a la STC 99/1986 a la que se aludía en líneas anteriores. La vía de salida viene dada precisamente por una profundización en el aserto de la naturaleza no competencial de las relaciones entre Estatutos, por ser éstos normas definidoras de competencias.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en un auténtico conflicto de competencia, cuando se produce una colisión entre dos Estatutos no hay que preguntarse cuál de ellos tiene competencia para regular la materia de que se trate, sino más bien a cuál de ellos corresponde en ese punto fijar la competencia. En otras palabras: la colisión normativa asciende a un grado superior, convirtiéndose en un *conflicto de competencia sobre la competencia*. Esta colisión entre normas delimitadoras de competencias evidentemente sólo puede ser resuelto por la Constitución, de la cual son directamente normas de desarrollo los Estatutos en materia de organización territorial del Estado. Se comprueba así, una vez más, la profunda verdad que se encierra en la afirmación de la STC 99/1986 de que la Constitución es el único canon de validez de los Estatutos de Autonomía.

Sucede, no obstante, que esta caracterización de las colisiones interestatutarias como conflictos de competencia sobre la competencia tiene un mero valor descriptivo, sin que sea del todo exacta. No es exacta, porque ya se ha puesto de relieve cómo la colisión entre Estatutos —que por lo demás, son normas sobre la producción jurídica— difícilmente puede producirse en su regulación de las competencias de las respectivas Comunida-

---

(55) El subrayado, evidentemente, es mío, y engarza con la afirmación basililar de la sentencia comentada de que la Constitución es el único criterio de validez de los Estatutos de Autonomía.

des Autónomas. Aunque la regulación competencial de dos Estatutos, como con frecuencia ocurre, sea muy similar, no habrá colisión, ya que cada uno de ellos se refiere a un ámbito territorial diferente. Por ello, las colisiones entre Estatutos sólo pueden acaecer en las regulaciones que hagan de los elementos instrumentales para el ejercicio de las competencias autonómicas y, especialmente, en la delimitación del territorio; lo cual excede ya de lo puramente competencial. Tal es el caso del artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, puesto que ambos son normas que completan la delimitación territorial de sus respectivos Estatutos.

El problema, por tanto, en el caso de la segregación-agregación del Condado de Treviño no radica en averiguar quién tiene la competencia sobre la competencia, sino en poner en claro si los legisladores estatutarios en cuestión estaban constitucionalmente habilitados para dictar las normas que dictaron. La diferencia de perspectiva es sumamente importante. Enfocado el problema desde el punto de vista de la competencia —que se ha demostrado incorrecto e intransitable—, sería preciso concluir que sólo uno de los legisladores estatutarios era competente para regular el procedimiento de segregación-agregación, porque si la tiene uno no la puede tener el otro (56), es decir, no cabe una competencia concurrente en la fijación de la competencia. Si se aborda el problema, en cambio, desde la perspectiva de lo que un autor ha denominado recientemente *principio de especialidad procedimental* (57), las consecuencias son del todo diferentes.

El legislador estatutario —cada legislador estatutario— puede y debe regular, con respecto a su Comunidad Autónoma *in fieri*, una serie de materias enumeradas en el artículo 147.2 CE, sin que en principio pueda extender su regulación a ninguna otra (58). Para llevar a cabo esta regulación, el legislador estatutario, sin perder en momento alguno su condición de legislador orgánico estatal, debe seguir un procedimiento determinado, diferente y más complejo que el impuesto a la generalidad de las leyes

(56) De aquí lo artificioso y escasamente convincente del razonamiento de la STC 99/1986 al hacer una diferenciación conceptual entre segregación y agregación. Ello se debe a que inconscientemente adopta una óptica competencial a todas luces inservible.

(57) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes...*, cit., pp. 241-244, donde se ponen de manifiesto las diferencias y similitudes de este principio articulador del sistema normativo con el de competencia, sobre las huellas de RUGGIERI, que acuñó en la doctrina italiana la equivalente noción de *qualità*.

(58) Sobre el problema de las normas estatutarias programáticas, véase *supra*, nota 41.

orgánicas. Las consecuencias de este principio de especialidad procedimental son claras: las materias del artículo 147.2 CE sólo pueden ser reguladas por el legislador estatutario —salvo la virtualidad de las leyes previstas en el artículo 150 CE— y cada *legislador estatutario ha de limitarse a regular esas materias y respecto de la Comunidad Autónoma que está creando*, todo ello so pena de nulidad (59).

Es en la segunda de las consecuencias mencionadas donde se halla el nudo de la cuestión que late en la STC 99/1986, porque, a diferencia de lo que sucedería en presencia del principio de competencia, aquí sí cabe que dos legisladores estatutarios puedan regular una misma materia. Dicho de otro modo, en materia de delimitación territorial —única en la que es posible la colisión entre Estatutos—, sí es posible que la delimitación efectuada por dos legisladores estatutarios verse sobre un mismo punto sin que ninguno de ellos se haya extralimitado; y ello, porque lo que exige el principio de especialidad procedimental no es tener la competencia para regular la materia, sino más sencillamente un *título de habilitación* para emanar normas en esa materia, esto es, que haya un *punto de conexión* entre ese concreto legislador estatutario y la materia que pretende regular.

En el caso del artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, ambos legisladores estatutarios poseían un título para incidir normativamente en el procedimiento de segregación-agregación del Condado de Treviño. El legislador estatutario vasco, porque había delimitado el territorio de su Comunidad Autónoma como un *espacio natural* —con el beneplácito expreso de la STC 99/1986—, lo cual le otorgaba un punto de conexión para regular la agregación de enclaves de provincias terceras que estuvieran situadas dentro de esos límites geográficos. El legislador estatutario castellano-leonés, por su parte, porque había delimitado el territorio —también de forma legítima, según la STC 99/1986— mediante la remisión a las provincias que accedían al autogobierno. Esta disparidad de medios de delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas admitida por el Tribunal Constitucional provoca una pluralidad de puntos de conexión habilitantes para que los legisladores estatutarios regulen esa misma materia; y provoca, además, que ninguna de las regulaciones resultantes vulnere la Constitución —único patrón de la validez de los Estatutos—, por lo que han de coexistir y conormar el punto en cuestión.

Por ello, el único criterio posible para resolver la antinomia causada

---

(59) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes...*, cit., p. 243.

por la coexistencia de dos normas válidas sobre un mismo punto, como son el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, es el tercero de los criterios teóricamente posibles: el criterio de la *lex specialis* (60). La Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL opera como ley especial con respecto al artículo 8 del EAPV, al añadir un nuevo requisito al procedimiento de segregación-agregación de enclaves: la conversión en vinculantes de los informes que han de emitir la provincia y la Comunidad Autónoma de origen.

De este modo, resulta que la STC 99/1986 tiene razón por lo que se refiere al resultado: la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL, en cuanto ley especial sobrevenida, determina la necesidad de proceder a una diferenciación conceptual entre segregación y agregación. Pero en lo que el hilo argumental de la Sentencia comentada no parece correcto es en hacer aparecer esa diferenciación como una necesidad lógica. Como se advirtió en su momento, se trata de un razonamiento *ex post*: no son válidos ambos preceptos —el artículo 8 del EAPV y la Disposición Transitoria 7.<sup>a</sup> 3 del EACL— porque haya que distinguir entre segregación y agregación, sino que hay que hacer esta distinción porque ambos son válidos. La consecuencia práctica de esta puntualización no es en absoluto baladí: si uno de esos preceptos no existiera o dejara de existir, el otro podría regular la entera materia —como lo hizo en su día el artículo 8 del EAPV—, porque ambos poseen un título constitucional que les habilita para hacerlo.

Quedan dos observaciones por hacer, en réplica anticipada a dos hipotéticas objeciones de signo diverso. Por una parte, puede haber quien todavía piense que tan sólo el EACL estaba constitucionalmente habilitado para regular la segregación-agregación del Condado de Treviño, por ser éste parte de la provincia de Burgos, y que la regulación efectuada por el EAPV no sólo significa una extralimitación, sino —lo que es más— resultaría inaplicable porque el *principio de territorialidad de las normas de Derecho público* le impediría desplegar su eficacia en un territorio no vasco (61). Sin embargo, ésta sería una argumentación absolutamente falaz y endeble.

Como se ha dicho reiteradamente, los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas dictadas por el Estado y, por ello, vinculan indiscriminadamente en todo el territorio nacional, según su fórmula de promulgación se ocupa

(60) Véase N. BOBBIO, *Teoria...*, cit., pp. 100-102.

(61) Recuérdesse que éste era el argumento esgrimido por la Diputación Provincial de Burgos cuando afirmaba que carecía de «regulación legal específica». Véase *supra*, nota 33.

de advertir. Pero es más: ese argumento tampoco sería válido frente a una simple ley de otra Comunidad Autónoma. El principio de territorialidad de las normas de Derecho público, tal como lo enuncia de manera clásica el artículo 8 del Código Civil («las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallan en territorio español»), no significa sino que las normas jurídico-públicas de un ente vinculan a todos los que se hallen en el territorio del mismo, cualquiera que sea su condición; y ello, por una razón elemental: se encuentran dentro del ámbito espacial en el que ese ente público ejerce su *imperium* (62). Pero el principio de territorialidad de ningún modo significa que las normas jurídico-públicas de un ente no puedan válidamente aplicarse —bien sin el respaldo del *imperium*— fuera de su territorio (63). En el caso de las normas de las Comunidades Autónomas, lo que puede ocurrir es que se hayan excedido de su ámbito de competencia; pero si no es así —y no tiene por qué serlo por el mero hecho de que los potenciales efectos de la norma sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Autónoma—, no hay motivo alguno para que no se puedan aplicar en otros territorios.

Por otra parte, frente a aquellos que aún piensen, desde la óptica de los recurrentes, que la presente construcción es un peligroso expediente por medio del cual un legislador estatutario posterior puede revisar subrepticamente la obra de un Estatuto anterior, hay que recordar una vez más que los Estatutos de Autonomía son, por su propia naturaleza, tendencialmente compartimentos estancos, de suerte que sus posibles puntos de contacto y, por ende, de colisión se reducen a la delimitación del territorio. Pero —lo que es más importante— ello ni siquiera abarca la delimitación del territorio en su conjunto, porque ésta no es sólo un título de normación para el legislador estatutario, sino también un *límite*. Cada legislador estatutario, en efecto, a la hora de dictar normas sobre delimitación territorial, únicamente podrá dictar aquellas que tengan algún punto de conexión razonable con las provincias que se integran en la nueva Comunidad Autónoma, porque son las provincias —en todo caso y cualquiera que sea el criterio concreto

(62) Véase A. ALESSI, «Intorno alla nozione...», cit., pp. 303-333.

(63) Los ejemplos son variados: los cónsules de España aplican Derecho administrativo español; los ciudadanos españoles pueden emitir su voto desde el extranjero, etc. Esa aplicación extraterritorial de normas de Derecho público, sin embargo, no podrá ser coactivamente impuesta por las autoridades españolas, porque chocaría con el *imperium* de terceros Estados; atentaría a su soberanía, en cuanto monopolio del uso legítimo de la fuerza.

de delimitación territorial— las unidades del proceso autonómico (artículo 143 CE), según se expuso anteriormente. En consecuencia, una norma estatutaria que se refiera a un territorio absolutamente ajeno a las provincias que en ese procedimiento estatutario estuvieran accediendo al autogobierno sería inconstitucional, pero no por una presunta violación de una rigidez estatutaria previa garantizada por el artículo 147.3 CE —lo que conduciría a la peligrosa pendiente de la jerarquización entre Estatutos—, sino mucho más simplemente por violación del artículo 143 CE, esto es, porque ese concreto legislador estatutario carecería de título constitucional para regular sobre provincias totalmente ajenas al procedimiento en curso.

### 7. Conclusión

Este es el comentario que parecen merecer la STC 99/1986 y su voto particular. Se trata, sin duda, de un caso límite que plantea problemas fascinantes. Su lectura habrá producido perplejidad a más de un jurista, no satisfecho por la falta de desarrollo de las razones de la mayoría, pero a la vez receloso de la brillantez y aparente contundencia del voto particular. En las páginas anteriores se ha tratado de demostrar cómo el fallo, a pesar de todo, debe reputarse correcto. Conviene ahora subrayar, a modo de resumen, que se funda en dos afirmaciones muy importantes *pro futuro* y apenas justificadas: existen varios criterios posibles de dar cumplimiento al mandato que el artículo 147.2 CE hace al legislador estatutario para que proceda a la delimitación del territorio; la Constitución es el único canon de enjuiciamiento de la validez de los Estatutos de Autonomía.