

§82.
LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES LOCALES
EN LOS SUPUESTOS DE ALTERACIÓN
DE LOS LÍMITES PROVINCIALES

MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS INTERESES MUNICIPALES Y SU PONDERACIÓN EN LA ALTERACIÓN DE LOS LÍMITES PROVINCIALES.—III. LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA ALTERACIÓN DE LOS LÍMITES PROVINCIALES. 1. *La ponderación de los intereses locales en los supuestos de alteración de los límites provinciales sin efectos interautonómicos.* A) La ausencia de un procedimiento de alteración de los términos provinciales. B) El carácter político-legislativo de la alteración de términos provinciales y la imposibilidad de aplicación analógica del procedimiento de alteración de términos municipales. 2. *La participación municipal en los supuestos de alteración de términos provinciales con efectos interautonómicos: el supuesto de los enclaves.* A) Los enclaves como supuesto de modificación de los límites territoriales provinciales y autonómicos. B) El tratamiento de la segregación y agregación de enclaves en los Estatutos de Autonomía. a) La regulación del procedimiento de segregación y agregación de enclaves y la intervención municipal: los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Castilla y León. b) La ponderación de los intereses locales: la iniciativa municipal y las consultas ciudadanas. 3. *La necesidad de ley orgánica para la modificación de los límites provinciales y la participación de las entidades locales.*

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de modificación de los límites provinciales está prevista en el artículo 141.1 de la Constitución. Conforme a este artículo, cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Puede decirse por tanto que la alteración de los límites provinciales es una competencia estatal.

Esta previsión, que vincula la alteración de los límites provinciales a la aprobación de una ley orgánica, está en consonancia con el papel otorgado a la provincia en la Constitución. Efectivamente, la provincia no solo es una organización administrativa formada por la agrupación de municipios (art. 141), sino también constituye una división territorial del Estado para el cumplimiento sus fines, a lo que ha de sumarse su

consideración como circunscripción electoral¹. Pero al mismo tiempo, la división provincial está en la base de la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas, de modo que las alteraciones provinciales pueden también tener repercusión en la configuración del mapa territorial autonómico, pudiendo afectar al contenido de los Estatutos de Autonomía, al menos en aquellos casos en que estos optan por configurar el territorio por referencia a la delimitación de los límites provinciales existentes en el momento en que esos Estatutos de Autonomía o sus modificaciones fueron aprobadas.

Mucho se ha discutido sobre el calado de las alteraciones provinciales a las que se refiere el artículo 141 del texto constitucional², y si esas modificaciones implican la posibilidad de constituir o suprimir provincias, o simplemente la Constitución se refiere a la alteración de los límites de las ya existentes, quedando por tanto vetada cualquier alteración que suponga una modificación de las ya existentes y cuyo número efectivamente se ha mantenido hasta el momento³. En principio, si tomamos en consideración las posibilidades habilitadas por el ordenamiento jurídico español, observamos que en la mayoría de los casos esas alteraciones implican meramente una modificación de los límites provinciales⁴ (tal es el caso de los enclaves, cuyo procedimiento de segregación

¹ Las causas y consecuencias de esta configuración constitucional de la provincia son analizadas por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La provincia en la Constitución», en el libro dirigido por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, págs. 7 y ss.

² La problemática de las cuestiones organizativas en el Estado español y su posible dimensión política, en especial en el caso de la provincia es puesta de manifiesto por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico» en el libro dirigido por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *ibid.*, págs. 21 y ss.

³ «La interpretación constitucional correcta tiene que pasar también por la distinción entre la provincia como demarcación territorial por la prestación de los servicios del Estado, y la provincia como corporación local. Es de todo punto evidente que, de acuerdo con la Constitución, las Comunidades Autónomas no pueden alterar la demarcación provincial como división del territorio para la prestación por el Estado de servicios administrativos. El artículo 141 de la Constitución reserva a una ley orgánica la alteración de los términos provinciales, por lo que la decisión queda fuera del ámbito disponible para el Estatuto o las leyes autonómicas. Sin embargo, que una Diputación provincial en concreto pueda suprimirse no solo no es contrario a la garantía institucional sino que cabe plenamente dentro de su lógica. Si las Diputaciones provinciales forman parte de la Administración local, y la organización de ésta es un asunto intracomunitario sobre la que las Comunidades Autónomas pueden disponer, es claro, a nuestro juicio, que pueden implantar las reformas que consideren precisas». MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, tomo III, Iustel, 2009, págs. 995 y ss.

Un examen de las posiciones doctrinales sobre la posibilidad de supresión de provincias puede verse en VELASCO MURIAS, L. F., «La posibilidad de modificación del mapa provincial de España», *Revista de estudios de administración local*, n.º 291, 2003, págs. 1227-1253.

⁴ Estos son algunos de los supuestos con capacidad para producir la citada alteración:

- La posibilidad habilitada por la Ley Orgánica 15/95, de 28 de diciembre, por la que el municipio de Gátova se integra en la provincia de Valencia.
- Los supuestos de agregación y segregación de enclaves previstos respectivamente en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el Castilla y León respectivamente.
- Los supuestos de deslinde de términos municipales pueden igualmente, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, afectar a los límites de las

y agregación han regulado algunos Estatutos de Autonomía) aunque en algún caso, dicha alteración implicaría la creación de una nueva provincia⁵.

Pero independientemente de la extensión que se dé a la previsión constitucional y cuyo debate no es objeto de este estudio, es evidente que el carácter «poliédrico» de la provincia implica que las repercusiones de las alteraciones provinciales trascienden el ámbito municipal, provincial y autonómico e implican la participación e intervención de instituciones estatales, necesitando en todo caso la aprobación de las Cortes Generales a través de ley orgánica, tal y como hemos comenzado señalando. De hecho, ésta es la única previsión expresa sobre esta cuestión, ante la ausencia de regulación de un procedimiento dirigido a la alteración provincial.

Sin embargo, ¿qué ocurre con los entes locales municipales que están en la base de la configuración provincial? De entrada, el hecho de que se produzca una alteración de los límites provinciales lleva siempre implícita la repercusión sobre uno o varios términos municipales, aunque dicha repercusión implique únicamente el dejar de pertenecer a una provincia para integrarse en otra, mientras que el territorio de la comunidad autónoma puede o no verse afectado por la alteración provincial. No obstante, el hecho de que las consecuencias de la modificación provincial trasciendan el ámbito municipal o incluso provincial en su consideración como ente local, ¿supone que los intereses de estos entes territoriales estén ausentes en dicha alteración o que haya que negarles cualquier tipo de participación en el procedimiento?

Si tomamos en cuenta el devenir de las modificaciones provinciales efectuadas hasta el momento, o los intentos de modificación realizados hasta la fecha, llegamos a la conclusión contraria. En efecto, el único supuesto de alteración de términos provinciales efectuado hasta el momento tuvo precisamente como base el trasfondo de los intereses municipales, y en concreto la mejor prestación de servicios públicos a los vecinos. Estamos hablando del municipio de Gátova, que se segregó de la provincia de Castellón para integrarse en la provincia de Valencia a través de Ley Orgánica 15/95, de 28 de diciembre. Por otro lado, los intentos de segregación del Condado de Treviño, perteneciente a la provincia de Castilla y León para su agregación en la provincia de Álava, han tenido también como justificación la mejor accesibilidad y cercanía de los vecinos a ciertos servicios públicos⁶.

En cualquier caso ambos supuestos, tanto el del municipio valenciano como el supuesto del enclave castellano-leonés tienen en común que la iniciativa solicitando

provincias. En este caso se trata de una delimitación geográfica que no afecta a la organización político-territorial.

⁵ Es el supuesto previsto en la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de acuerdo con el cual se contempla la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma. El precepto se refiere claramente a la posible incorporación de Gibraltar a la soberanía española y el Estatuto de Autonomía lo que prevé es su incorporación a la Comunidad Autónoma andaluza como una nueva provincia.

⁶ No olvidemos que esta ha sido una antigua reivindicación de los vecinos de los municipios integrados en el enclave que se reavivó recientemente a raíz de la muerte de una niña de tres años que hubo de ser atendida por los servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en lugar de los más cercanos dependientes de la comunidad vasca.

la segregación municipal partió de los propios municipios⁷. En efecto, las únicas reivindicaciones relativas a la modificación de los límites provinciales que han tenido algún recorrido y alcance hasta la fecha han sido aquellas justificadas en atención al interés de los vecinos, y de hecho han sido iniciativas promovidas por los respectivos Ayuntamientos⁸.

Por otra parte, cabe señalar que no han sido éstos los únicos casos en que los municipios han promovido iniciativas conducentes a la modificación del mapa provincial español, pues en algunos casos la iniciativa ha comportado modificaciones de más calado, dirigidas incluso a la creación de una nueva provincia. Tal es el caso del municipio de Algeciras, y su solicitud al Gobierno central de una autorización para celebrar una consulta popular para tratar la inclusión del municipio y de su entorno comarcal en una nueva provincia andaluza⁹.

Sin embargo, no se puede negar que los intereses presentes en la alteración de los términos provinciales superan los intereses locales, tanto municipales como los de la propia provincia en su consideración como Administración local. Esta es la razón por la cual la modificación de los límites provinciales no puede ser nunca consecuencia directa o indirecta de la alteración de los términos municipales¹⁰.

En definitiva, no se niega que los intereses locales puedan estar en la base que motiva la alteración de los límites provinciales, pero dada la trascendencia de dicha alteración, implican también intereses supramunicipales, razón por la cual su apreciación ha de realizarse por una instancia supramunicipal que la Constitución residencia en una de las instituciones del Estado, y en concreto en el poder legislativo. No obstante, cabe preguntarse si en el procedimiento conducente a la alteración provincial hay algún espacio para la participación municipal y para la ponderación de dichos intereses por parte de las instancias estatales con capacidad de decisión.

⁷ En este sentido, los Ayuntamientos de Condado de Treviño y Puebla de Argazón adoptan en sesión extraordinaria de 8 de marzo de 2013 sendos acuerdos de iniciación de procedimientos de segregación de la provincia de Burgos para su incorporación al Territorio Histórico de Álava, en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El contenido de dichos acuerdos tiene por objeto «Encomendar al Alcalde para que se dirija al Parlamento Vasco, a sus grupos parlamentarios, a las Juntas Generales de Álava y demás órganos políticos, como Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava, Diputación Provincial de Burgos y Junta de Castilla y León, así como a las Cortes Generales, a fin de que se adopten las resoluciones conducentes al logro de la deseada alteración de los límites provinciales...».

⁸ El Acuerdo de 20 de junio de 2013 de la Junta de Castilla y León, por el que se emite el informe previsto en la Disposición Transitoria tercera, apartado 1, letra b del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, relativo a la solicitud de segregación del enclave de Treviño deja constancia de los fundamentos en base a los cuales los municipios solicitan la segregación, señalando entre ellos «la voluntad de la población y en la necesidad de prestar servicios públicos de calidad y en el principio de continuidad territorial en el establecimiento de las Administraciones públicas».

⁹ El recurso planteado contra la denegación de la referida consulta dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000. La citada sentencia entendió que se trataba de un asunto de carácter supralocal puesto que la segregación de una parte de la provincia de Cádiz para la creación de una nueva provincia afectaba a otras instancias territoriales al dar lugar a una nueva organización provincial.

¹⁰ SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de los términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987.

II. LOS INTERESES MUNICIPALES Y SU PONDERACIÓN EN LA ALTERACIÓN DE LOS LÍMITES PROVINCIALES

Es importante aludir a esta cuestión, puesto que, tal y como hemos señalado, los supuestos que hasta el momento han dado lugar a una alteración de los límites provinciales, o han implicado una pretensión en este sentido han tenido su base en la presencia de intereses locales, y en concreto en un mejor acceso de los vecinos a la prestación de ciertos servicios públicos, no necesariamente de competencia municipal, sino autonómica. De hecho, éstas han sido las razones de fondo en el único supuesto en el que hasta ahora se ha procedido a alterar los límites provinciales a través de una ley orgánica.

Y estas mismas razones han estado presentes en otras iniciativas municipales, como es el caso del enclave de Treviño, y las pretensiones por parte de los dos municipios que lo integran de segregarse de la Comunidad Autónoma leonesa para integrarse en la Comunidad Autónoma vasca.

Por tanto, la presencia municipal es una constante en todos los procedimientos que han sido objeto de consideración y debate en sede parlamentaria¹¹. Es evidente por tanto que los intereses locales subyacen en cada una de las iniciativas de alteración provincial que han sido objeto de tramitación con o sin éxito en sede parlamentaria.

El interés local supone que el asunto o materia de que se trata forma parte del núcleo de intereses, necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Los intereses locales son todos aquellos que son relevantes para el municipio y sus vecinos y evidentemente la facilidad de acceso de los vecinos a los servicios públicos, incluso si no son prestados por la Administración local, es una cuestión de interés local.

Sin embargo, debido a la organización territorial y administrativa del Estado español y a la distribución de competencias entre sus distintas instancias, no existe una correlación absoluta entre interés local y competencias locales que implique el ejercicio de poderes decisorios. Así, no todos los asuntos que pudieran ser calificados como asuntos de interés local llevan aparejado el ejercicio de competencias locales resultantes en la capacidad de decisión de la corporación. Ello es debido a que no existen competencias locales de carácter exclusivo, puesto que cualquier materia sobre la que quepa apuntar un interés local está circunscrita a un ámbito material más amplio. Pero de la misma forma que no hay competencias exclusivas de las entidades locales, tampoco la competencia atribuida a otras instancias territoriales priva a los municipios de competencias sobre esa misma materia¹².

¹¹ En el diario de sesiones del Congreso de los Diputados 18 de noviembre de 2014 se publica el resultado de la toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento Vasco, sobre alteración de los límites provinciales, consistente en la segregación de los municipios de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón de la provincia de Burgos y su incorporación al territorio histórico de Araba/Álava. Sometida a votación la proposición de Ley se rechaza por 28 votos a favor, 274 en contra más 2 votos telemáticos y 19 abstenciones.

¹² En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2001.

Dos criterios determinan la mayor o menor incidencia de la Administración municipal en el procedimiento de toma de decisiones y adopción de acuerdos sobre una materia:

- La delimitación geográfica de esos intereses a un ámbito municipal, criterio según el cual la capacidad decisoria del municipio ha de quedar restringida a aquellos asuntos que afecten exclusivamente al ámbito territorial al cual el municipio ciñe sus competencias¹³.
- La existencia de intereses supramunicipales, lo que comporta la ponderación de los intereses locales y supralocales y la graduación de la intensidad de la participación municipal, de forma que cuanto más próximo un asunto a los intereses locales y más alejado de los intereses de otras instancias territoriales, la competencia y la capacidad de intervención local será más intensa y se manifestará en la adopción de decisiones administrativas, por contraposición a otros asuntos donde la competencia municipal se manifiesta no en una decisión administrativa que pone fin al procedimiento, sino en la intervención en el procedimiento a través de la emisión de informes o a través del reconocimiento de una iniciativa dirigida a poner en marcha el procedimiento.

Es evidente que aun siendo los municipios la base territorial de la provincia, y aun estando presentes ciertos intereses de carácter local en su pretensión de segregación y agregación a una provincia diferente, lo cierto es que tales pretensiones comportan un resultado claramente supramunicipal como es la alteración del mapa provincial y territorial del Estado que queda fuera de su esfera de actuación, y por lo tanto, es razonable negarles toda capacidad de intervención que suponga la adopción de decisiones que directa o indirectamente supongan una alteración de los términos provinciales. Es más, esa capacidad resulta incluso negada a las Comunidades Autónomas, puesto que la alteración de los términos provinciales corresponde en última instancia al Estado a través de ley orgánica.

Sin embargo, es innegable que el municipio, como elemento último de la división territorial del Estado es siempre una Administración afectada en el caso de una hipotética reestructuración provincial. Las Comunidades Autónomas pueden o no verse afectadas por las modificaciones provinciales, pero el municipio está siempre en la base de esa modificación¹⁴.

Por otra parte, ya hemos visto cómo la razón última de las alteraciones territoriales de ámbito provincial realizadas en España y de las iniciativas para conseguirlo, se cen-

¹³ STS de 14 de noviembre de 1989, la que se entiende que un asunto posee carácter local cuando no supera los límites geográficos del territorio municipal.

¹⁴ Sobre el alcance de la definición constitucional de la provincia como agrupación de municipios puede verse MORELL OCAÑA, L., «Las provincias», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, dirigido por MUÑOZ MACHADO, S., Iustel, Madrid, 2011, pág. 1567. Igualmente PAREJO ALFONSO, L., «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas», en el libro dirigido por GÓMEZ FERRER MORANT, R., ob. cit., págs. 77 y ss.

tran y tienen su origen último en la invocación de los intereses de los vecinos. Los intereses locales han sido el detonante de la modificación provincial efectuada hasta el momento, y también de las que se han pretendido sin éxito.

Por tanto, ello lleva a analizar cuál es el papel de las entidades locales municipales en el procedimiento conducente a la alteración de los límites provinciales, y si existe algún cauce procedimental habilitado para que dicha participación pueda tener lugar.

De hecho, los únicos supuestos en que el municipio tiene reconocida una participación formal en los procedimientos que podrían derivar en la alteración de los límites provinciales son aquellos que han sido regulados por algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía¹⁵. Según estas normas, el hecho de que la decisión de alterar los términos provinciales corresponda a otras instancias territoriales, no debe ser un obstáculo para negar a las entidades locales algún tipo de participación en el procedimiento. Participación que se articula como veremos reconociendo la iniciativa municipal y el referendo consultivo en el ámbito municipal afectado.

III. LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA ALTERACIÓN DE LOS LÍMITES PROVINCIALES

1. *La ponderación de los intereses locales en los supuestos de alteración de los límites provinciales sin efectos interautonómicos*

A) La ausencia de un procedimiento de alteración de los términos provinciales

La alteración de los límites provinciales de Valencia y Castellón de la Plana mediante la segregación del término municipal de Gátova de la provincia de Castellón para su posterior agregación a la provincia de Valencia, planteó por primera vez el problema de los trámites procedimentales a seguir para operar la modificación territorial apuntada.

En este sentido, y ante la ausencia de un procedimiento dirigido a alcanzar una decisión en este sentido, solo una premisa resultaba clara: la alteración provincial solo podía alcanzarse si las Cortes Generales aprobaban una ley orgánica en los términos del artículo 141.1 de la Constitución. La única voluntad a tener en cuenta desde el punto de vista decisorio era la del legislativo estatal. Sin embargo, y como hemos señalado, el hecho de que los intereses municipales constituyeran el fundamento último de la decisión hizo pensar en la necesidad integrar la voluntad municipal en el procedimiento de segregación, lo que se articuló en un primer momento y a falta de un procedimiento específicamente regulado al efecto, mediante la aplicación analógica del procedimiento previsto para la alteración de términos municipales regulado en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, RD 1690/1986, de 11 de julio, al entender que existía identidad de razón entre ambos supuestos. De acuerdo con ello, los trámites seguidos fueron los siguientes:

¹⁵ Tal es el caso de Castilla y León y el País Vasco.

1. El Ayuntamiento de Gátova, en sesión plenaria de fecha de 7 de abril de 1989, acordó inicialmente solicitar de los organismos competentes la segregación de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia.
2. Las dos Diputaciones provinciales afectadas, oídas en trámite de audiencia se manifestaron a favor de tal pretensión.
3. El Consejo de Estado, en fecha 26 de julio de 1990, emite informe en el que se describen las líneas por las que debe discurrir el expediente relativo a la propuesta de segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón para su agregación a la provincia de Valencia, dictaminando la pertinencia del ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Cortes valencianas para la aprobación de la correspondiente ley orgánica de alteración de los límites provinciales.
4. El Ayuntamiento de Gátova, en sesión plenaria de 18 de diciembre de 1993, acordó ratificar la solicitud de segregación provincial, facultando al alcalde para realizar las gestiones necesarias, remitiendo una certificación del citado acuerdo a la Consellería para que lo elevara a la presidencia del Gobierno valenciano.
5. El Gobierno valenciano, en sesión del día 19 de agosto de 1994, acordó instar a las Cortes Generales para ejercer la iniciativa legislativa en base al artículo 87.2 de la Constitución española.
6. Las Cortes valencianas, mediante resolución de fecha 30 de noviembre de 1994, aprobaron la referida proposición de Ley Orgánica y su presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados.
7. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó en sesión de fecha 7 de noviembre de 1995 tomar en consideración la citada proposición.
8. Finalmente, el Pleno del Senado, en sesión del día 20 de diciembre de 1995, fue aprobada y promulgada por el Rey.

B) El carácter político-legislativo de la alteración de términos provinciales y la imposibilidad de aplicación analógica del procedimiento de alteración de términos municipales

Al margen del procedimiento seguido *de facto* para la alteración de los términos provinciales, adoptado en base a la ausencia de regulación al respecto, cabe preguntarse por la justificación jurídica de dicho procedimiento, y en concreto, si la tramitación seguida era una exigencia jurídica vinculante para el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Cortes valencianas, iniciativa dirigida a poner en marcha el procedimiento legislativo dirigido a la alteración provincial de conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución.

Esta cuestión fue objeto de consideración por parte del Consejo de Estado, en su Dictamen de 26 de julio de 1990, dictamen que precisamente fue solicitado como consecuencia de la tramitación de dicho procedimiento como presupuesto previo al ejercicio de la iniciativa legislativa de las Cortes valencianas.

Es en el citado Dictamen que el citado órgano consultivo se plantea la participación del municipio afectado por la segregación, así como la necesidad de tramitación de un procedimiento similar al de alteración de términos municipales como requisito para el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica. Las consideraciones que realiza el Consejo de Estado se extienden a la consideración de los intereses municipales, a su participación en el procedimiento administrativo previo al ejercicio de la iniciativa legislativa y a la naturaleza de las alteraciones provinciales. En palabras del Consejo de Estado, «se trata de averiguar si ese trámite administrativo vincula a la Generalidad Valenciana, de modo que tenga que cumplirse en todas sus fases para que pueda excitar el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde a las Cortes Valencianas de conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución, para desencadenar el procedimiento legislativo que acabe en la alteración provincial propuesta».

Parte el Consejo de Estado por reconocer la presencia de los intereses municipales en todo procedimiento de alteración provincial, lo que viene dado y es consecuencia lógica del tratamiento constitucional de la provincia: la provincia como agrupación de municipios y su consideración como entidad local en la que el territorio viene a desempeñar la función de elemento constitutivo de la misma. «En la provincia, sin dejar de ser, y así es evidentemente, una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, es innegable que el vínculo de integración de los municipios es intenso, de modo que la pertenencia a una u otra provincia, puede ser (y aquí en el caso consideración, parece que lo es para la comunidad municipal de Gátova) una decisión vital».

Sin embargo, una segunda acepción constitucional de la provincia se impone, según la cual ésta se configura como una división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado, lo que explica que cualquier alteración de los límites provinciales haya de ser aprobada por una ley por las Cortes Generales y aprobada por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto, según el artículo 81.2 de la Constitución. Desde este punto de vista, la alteración de términos provinciales excede de los propios intereses locales (y aun autonómicos) tal y como señala el Consejo de Estado, de manera que la consideración del territorio deja de ser un ámbito material para el ejercicio de unas competencias municipales, para considerarse en una visión integradora, como uno de los elementos del Estado y elemento imprescindible para organizar adecuadamente la acción del Gobierno. Las competencias municipales ceden a favor de intereses de carácter supramunicipal presentes en la alteración de los límites provinciales.

Todo ello lleva al Consejo de Estado a considerar que no existe identidad de razón entre los supuestos de alteración de límites municipales y provinciales, sino que entre uno y otro cabe apreciar profundas diferencias, no solo por los fundamentos a que responden sino por el diferente tratamiento que le corresponde a cada uno, jurídico-administrativo al primero y político-legislativo al segundo.

Por tanto, según el citado órgano consultivo, la Generalidad valenciana no necesita como requisito previo a la hora de promover ante las Cortes valencianas el ejercicio de la iniciativa legislativa la tramitación de un procedimiento similar al de alteración de términos municipales en el que quede patente la expresión de la volun-

tad municipal. Ello no significa que el procedimiento seguido sea inadecuado, ni tampoco que se haya incurrido en vicio alguno del procedimiento. Tampoco significa que la voluntad municipal no constituya un elemento importante que pueda ser ponderado o valorado por los órganos competentes para ejercer la iniciativa y adoptar la ley orgánica de modificación provincial, pues, conforme al Consejo de Estado, «...desde el momento en que la única voluntad que cuenta decisoriamente para la alteración de los límites provinciales es la de las Cortes Generales, expresada por una Ley Orgánica, la voluntad municipal destacadamente presente en la modificación de los términos municipales y el cauce procedimental que al efecto se establece, no se erigen indispensablemente en exigencias con fuerza decisoria para alterar los límites provinciales, aunque, como bien se ve en el presente caso, son sus intereses los que están en la base misma de la iniciativa de incorporación a la provincia de Valencia del municipio de Gátova».

2. *La participación municipal en los supuestos de alteración de términos provinciales con efectos interautonómicos: el supuesto de los enclaves*

La participación de las entidades locales en el procedimiento de alteración de los límites provinciales como consecuencia de la segregación y agregación de enclaves, así como la ponderación de sus intereses en el procedimiento dirigido a ello presenta características diferentes de las analizadas hasta el momento cuando la alteración provincial afecta también a los límites territoriales de las Comunidades Autónomas, supuesto en el que algunos Estatutos de Autonomía han previsto una participación activa de las entidades locales al regular procedimientos administrativos dirigido a ello. En concreto los Estatutos de Castilla y León, así como el del País Vasco, han previsto procedimientos específicos al respecto¹⁶ en los que los municipios tienen un papel importante en el ejercicio de la iniciativa y en la expresión de los intereses locales a través incluso de consultas realizadas a sus vecinos.

Nos encontramos en definitiva ante un supuesto complejo, en el que concurren una pluralidad de intereses públicos, puesto que a los de carácter municipal o provincial hay que sumar también los de carácter autonómico. Estos últimos han planteado también cuestiones relativas a la competencia autonómica para regular estas cuestiones o el efecto de la alteración de los límites provinciales en la modificación de los Estatutos de Autonomía, que aunque no constituyen el objeto central de este estudio habrán de ser también analizadas por su incidencia en la participación procedimental de las entidades locales en las modificaciones de los límites de la provincia.

¹⁶ El legislador estatutario está habilitado para regular la segregación de enclaves, puesto que al ser de algún modo delimitación del territorio, entra dentro del ámbito de autonomía del artículo 147.2 de la Constitución. DÍEZ PICAZO, L., «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las comunidades autónomas y la rigidez de los estatutos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 20, 1987, pág. 150.

A) Los enclaves como supuesto de modificación de los límites territoriales provinciales y autonómicos

Los enclaves¹⁷, como situación de hecho o fáctica de falta de continuidad territorial entre territorios respecto de los cuales existen vínculos jurídicos o administrativos, es pues uno de los supuestos que pueden originar la alteración de los límites provinciales¹⁸.

En efecto, la existencia de enclaves en el ámbito geográfico español es una realidad constatada. Podríamos señalar que los enclaves constituyen áreas geográficas que pertenecen desde el punto de vista administrativo a una entidad pública respecto de la cual carecen de continuidad territorial. Implican por tanto la adscripción política y administrativa de un determinado espacio físico a una entidad pública de base territorial con la que sin embargo no existe continuidad territorial. Dependiendo de esa vinculación con una entidad territorial superior, podemos distinguir entre enclaves intraautonómicos e interautonómicos¹⁹.

Los primeros son aquellos que se encuentran situados geográficamente dentro del territorio de una provincia distinta de aquella a la que están incorporados política y administrativamente, si bien perteneciendo ambas provincias a la misma Comunidad Autónoma. Por el contrario, los enclaves interautonómicos son aquellos que se encuentran situados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma distinta de aquella a la que están incorporados política y administrativamente.

En el primer caso, es de suponer que el procedimiento para su segregación sería muy similar a aquel que hemos visto en el supuesto de segregación y agregación de municipios limítrofes a una provincia distinta como es el caso de Gátova. El segundo supuesto tiene consecuencias que implican a varias Comunidades Autónomas, y que ha sido objeto de regulación por parte de algunos Estatutos de Autonomía.

En todo caso, y atendiendo ahora la cuestión de su naturaleza jurídica, podemos afirmar que los enclaves, con independencia de su situación geográfica interprovincial o interautonómica, carecen de la consideración de entes territoriales. Ello no quiere decir, sin embargo, que no hayan sido objeto de tratamiento jurídico por algunas normas, y objeto de regulación en algunos Estatutos de Autonomía como luego veremos. No obstante, su tratamiento jurídico no implica su consideración como entes territoriales, sino únicamente su consideración como presupuesto de hecho o fáctico determi-

¹⁷ Sobre la cuestión de los enclaves, y sobre el enclave de Treviño en concreto, puede verse BELLO PAREDES, S.A. y PRIETO ÁLVAREZ, T., «Los enclaves territoriales en España: el paradigma del enclave de Treviño», *Revista de Administración Pública*, n.º 192, 2013, págs. 301-338. También PRIETO ÁLVAREZ, T., «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño: competencias de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, alcance de la autonomía local, actos administrativos discrecionales de contenido jurídico», *Revista de Estudios de Administración local*, n.º 285, 2001, págs. 215-247.

¹⁸ En este sentido puede citarse VELASCO MURIAS, L.F., ob. cit., págs. 1239 y ss.

¹⁹ En el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre enclaves territoriales, aprobado en su reunión de 19 de diciembre de 1995, se enumeran los distintos enclaves territoriales, tanto interautonómicos como intraautonómicos.

nante de una alteración de los límites provinciales, y en tal sentido son objeto de regulación y tratamiento jurídico en los Estatutos de Autonomía castellano-leonés y vasco. La entidad territorial a efectos de ponderación de los intereses locales y participación en el procedimiento administrativo sigue siendo el municipio.

- B) El tratamiento de la segregación y agregación de enclaves en los Estatutos de Autonomía
- a) La regulación del procedimiento de segregación y agregación de enclaves y la intervención municipal: los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Castilla y León

El artículo 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco regula el procedimiento para la agregación de territorios o municipios radicados en otra Comunidad Autónoma²⁰.

Por su parte, la Disposición Transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece el procedimiento para la segregación de territorios comprendidos en su ámbito territorial²¹. El citado artículo dio origen a la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio, dictada a raíz del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Disposición Transitoria citada del Estatuto de Autonomía de Cas-

²⁰ «Podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- a) Que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar.
- b) Que lo acuerden los habitantes de dicho municipio o territorio mediante referéndum expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.
- c) Que lo aprueben el Parlamento del País Vasco y posteriormente las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.»

²¹ Tras la modificación del Estatuto por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, la actual regulación de los enclaves se encuentra en su Disposición Transitoria Tercera, si bien inicialmente era la Disposición Transitoria 7.3 la que contenía dicha regulación. De acuerdo con la citada Disposición:

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

- a) Solicitud de segregación, formulada por todos los Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de dichas Corporaciones.
- b) Informes de la provincia a la que pertenezca el territorio, municipio o municipios a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorables a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución.
- c) Refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.
- d) Aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

tilla y León, por entender que esta norma vulneraba el ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma vasca al entender que de los procedimientos previstos en ambos estatutos resultaban algunas contradicciones que colocaban a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en una situación de prevalencia en el sentido de concederle un derecho de veto respecto de la segregación de los enclaves comprendidos en su ámbito territorial.

La sentencia del Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del precepto impugnado, al considerar que el artículo 8 del Estatuto de Autonomía vasco y la Disposición Transitoria 7.º.3 de Estatuto de Autonomía de Castilla y León tienen objetos diferentes, puesto que aunque «*ambas regulaciones estén llamadas a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un único procedimiento, cabe distinguir conceptualmente entre procedimiento de segregación y procedimiento de agregación*²²».

Ambos preceptos contemplan la participación de las entidades locales en la segregación y agregación de enclaves aunque de forma distinta. Las diferencias afectan a la solicitud de incorporación de los Ayuntamientos por la que se inicia el procedimiento, adoptada por mayoría simple en el caso del Estatuto vasco, mientras que en el caso de Castilla y León se regulan unas mayorías reforzadas. Por otra parte, la intervención de las instituciones a las que los municipios están adscritas incluye en el caso del País Vasco que se oiga a la comunidad o provincia a la que pertenezcan (se trata de una intervención excluyente), mientras que en el caso del Estatuto castellano-leonés incluye tanto el informe de la provincia a la que pertenece el territorio o municipio a segregar y también la de la Comunidad Autónoma. Y por último, y aquí radica el derecho de veto invocado, la intervención de la Comunidad Autónoma de la que se segrega el territorio es muy distinta en uno y otro caso. En el Estatuto vasco, la Comunidad castellano-leo-

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

²² En definitiva, para evitar la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria 7.º.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el Tribunal Constitucional recurre al argumento del acto compuesto en el que se integran los dos procedimientos regulados en los diferentes estatutos. «La regulación estatutaria no puede contener el procedimiento de modificación territorial que deberán seguir las dos Comunidades implicadas, sino tan solo 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».

Un examen de la sentencia y de las cuestiones que plantea puede verse en Díez-PICAZO, L.M., ob. cit., págs. 139-176.

Ha de hacerse referencia sin embargo al voto particular formulado en la sentencia por el magistrado Leguina Villa, que sostiene la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria 7.º.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al menos en la medida en que resulte de aplicación al País Vasco. Y ello porque la Disposición Transitoria 7.º.3 en realidad implica la derogación del artículo 8 del EAPV sin seguir el procedimiento de reforma previsto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Según el citado autor, ambos estatutos están regulando el mismo hecho: la segregación e incorporación de un enclave, y lo están haciendo de forma contradictoria, lo que produce un efecto de reforma encubierta e inconstitucional del Estatuto vasco por el castellano-leonés.

nesa tiene reconocido un trámite de audiencia en el que emite su opinión como un elemento más a valorar en el conjunto del proceso, mientras que en el Estatuto de Castilla y León su intervención implica un informe favorable, con lo que se le atribuye un poder de veto del proceso.

Pero con independencia de estos aspectos contradictorios, es claro que los procedimientos previstos en el artículo 8 del Estatuto vasco y en la Disposición Transitoria tercera del Estatuto castellano-leonés coinciden en algunos aspectos en los que se centra el objeto de este trabajo. Así, en ambos casos se reconoce la iniciativa de la entidad municipal, es decir, los procedimientos conducentes a la agregación o segregación de enclaves susceptibles de producir una alteración provincial se inician por la solicitud de los ayuntamientos interesados. En ambos se requiere el refrendo de los vecinos del municipio o municipios afectados. Y por último, en ambos casos la intervención última de aprobación del proceso corresponde a las Cortes Generales mediante ley orgánica.

b) La ponderación de los intereses locales: la iniciativa municipal y las consultas ciudadanas

Las previsiones de los Estatutos de Autonomía a los que se ha hecho referencia prevén en ambos casos la participación de los municipios afectados a través del doble cauce de la democracia representativa (iniciativa municipal ejercida en virtud de un acuerdo del pleno) y democracia directa (referéndum consultivo a los vecinos de los términos municipales afectados).

La necesidad de la iniciativa municipal queda patente si tenemos en cuenta que en el caso de los enclaves castellano-leoneses, los intereses de los vecinos han constituido la base de las aspiraciones de segregación de la Comunidad Autónoma de adscripción. En este sentido, el Condado de Treviño, y en concreto los municipios que lo integran han manifestado en diferentes ocasiones sus pretensiones de desvinculación y agregación a la Comunidad Autónoma vasca.

En última instancia, la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos y el acceso a los mismos debe atender a la mayor proximidad de las Administraciones que hayan de prestarlos. Es cierto que existen soluciones alternativas para conseguir este objetivo, tales como la firma de convenios de cooperación y colaboración con la Diputación Foral de Álava y el Gobierno Vasco en base al artículo 145.2 de la Constitución o la formación de consorcios entre las citadas Administraciones y entes privados del enclave para conseguir un medio eficaz para la gestión de ciertos servicios. Pero en todo caso, de acuerdo con las normas estatutarias, la presencia de los intereses locales legitima a los municipios afectados para ejercer la iniciativa en el procedimiento.

Por lo que se refiere al refrendo de los habitantes del municipio o municipios afectados, hay que señalar que se trata un mecanismo de democracia directa de participación de los vecinos en el procedimiento. No obstante, ha de señalarse que lo que los Estatutos de Autonomía están regulando, no es la celebración de una consulta popu-

lar²³, cuyo régimen jurídico se encuentra en el artículo 71 de la LRBRL, sino un tipo específico de referéndum. En este sentido, resultan clarificadoras las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997 y 22 de enero de 1993. En esta última el Tribunal Supremo se pronunciaba sobre la ausencia de competencias municipales con ocasión de un recurso interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 29 de abril de 1998, en base al cual se denegaba la celebración de una consulta municipal en Villaverde de Trucíos referente a la incorporación de municipios pertenecientes a una Comunidad Autónoma en otra distinta. Señala el Tribunal Supremo que es necesario diferenciar las consultas populares locales de otro tipo de consultas previstas en algunas normas autonómicas, como el Estatuto de Autonomía del País Vasco y de Castilla y León, que se incardinan en el marco de un procedimiento en virtud del cual puede producirse la segregación de un territorio o municipio perteneciente a una Comunidad Autónoma para pasar a formar parte de otra diferente. Tales consultas no pueden considerarse como consultas populares de carácter municipal (reguladas en el art. 71 de la LRBRL) puesto que exceden los intereses estrictamente locales, para alcanzar una connotación supramunicipal y hasta suprarregional. La consulta de segregación contemplada en los Estatutos de Autonomía reseñados, sin dejar de reconocer que pueda incidir de modo especial en los intereses vecinales, está fuera de la previsión del artículo 71 de la LRBRL, pues su objeto trasciende de las competencias propias municipales y se proyecta sobre aspectos como el territorio de la Comunidad Autónoma y la condición política de sus habitantes²⁴.

De esta forma, el referendo por parte de los vecinos exigido en las citadas normas carece de los requisitos que definen las consultas populares de ámbito local, pues ni se están ejerciendo competencias propias del municipio, ni se trata tampoco de asuntos de carácter local, entendiéndose por tales aquellos en que resultan únicamente implicados intereses municipales en los términos del artículo 71 de la LRBRL.

En definitiva, puede decirse que la participación de los vecinos en la consulta planteada implica la ponderación de los intereses locales, manifestados a través de los mecanismos de democracia directa en el marco de un procedimiento más amplio en el que están presentes intereses supramunicipales. En este sentido, las consultas previstas en los estatutos están reguladas en el marco de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

En cualquier caso, los intereses locales en los procedimientos de alteración de los términos provinciales están siempre presentes, pues siendo la provincia una agrupación de municipios, la pertenencia de los municipios a una u otra provincia e incluso Comunidad Autónoma no es una cuestión baladí.

²³ Sobre el régimen jurídico de las consultas de ámbito local puede verse GARCÍA GARCÍA, M.J., «La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos», *Revista vasca de Administración pública*, n.º 83, 2009, págs. 45-90. Igualmente puede verse el artículo «La celebración de consultas populares con motivo de la aprobación inicial de un plan general de ordenación urbana», *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, n.º 256, 2010, págs. 39-70.

²⁴ Así lo pone de manifiesto PRIETO ÁLVAREZ, T., ob. cit., págs. 232 y ss.

No obstante, los intereses locales no son los únicos presentes en estos procedimientos, puesto que la configuración de la provincia como una división territorial del Estado confiere siempre un carácter supramunicipal a los intereses afectados en estos procedimientos de alteración, interés que de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado supera incluso el ámbito autonómico²⁵. Esto hace que las decisiones sobre estas cuestiones queden muy alejadas de la esfera municipal, pero no implica que los intereses locales no puedan y deban ser ponderados en el procedimiento que conduce a la aprobación de una ley orgánica de alteración de los límites provinciales.

Así pues, los Estatutos de Autonomía que han regulado esta materia han concedido intervención directa a los municipios en los procedimientos de segregación y agregación de enclaves y lo han hecho de una forma muy intensa, ya que si bien los municipios no tienen obviamente facultades para decidir sobre esta cuestión, lo cierto es que el procedimiento resulta condicionado desde sus inicios por la realización de una serie de trámites y requisitos asociados a la actuación de los órganos municipales y de sus vecinos (solicitud de segregación de los municipios y celebración de un referéndum con la obtención de un determinado refrendo de los habitantes del municipio). Los municipios ostentan por tanto un papel determinante en la iniciación y tramitación del procedimiento de segregación y agregación de enclaves, con repercusiones en el establecimiento de los límites provinciales.

Pero en todo caso, con independencia de lo que prevean las normas estatutarias, es cierto que la decisión última sobre la alteración de términos provinciales depende de la aprobación de una ley orgánica, con lo que hay que trasladar al plano legislativo estatal la incidencia de las actuaciones municipales. En definitiva, la ponderación de los intereses locales en la alteración provincial corresponde en última instancia a las instituciones encargadas de decidir sobre estas cuestiones, esto es, a las Cortes Generales que son quienes a través de ley orgánica tienen capacidad para ello. Y esa competencia estatal ha de ponerse en relación con las competencias autonómicas para delimitar su ámbito territorial.

3. *La necesidad de ley orgánica para la modificación de los límites provinciales y la participación de las corporaciones locales*

De acuerdo con lo anterior, la decisión última sobre la alteración de los límites provinciales corresponde siempre a una instancia estatal, en concreto al legislador estatal a través de ley orgánica. La alteración de los límites provinciales requiere la intervención del Estado, razón por la cual podemos afirmar que nos encontramos ante una competencia reservada al Estado.

Tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco, como el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León respetan escrupulosamente este mandato constitucional, de

²⁵ La existencia de este interés suprarregional es puesta de relieve por DÍEZ PICAZO, L., ob. cit., pág. 143.

forma que en ningún caso se propone una alteración unilateral de los límites provinciales por el legislador autonómico.

La exigencia de ley orgánica asegura la intervención de las instituciones del Estado en la producción de un cambio jurídico de ámbito territorial, pero no impide, según la STC 99/1986, que «*se articulen procedimientos específicos que incorporen otras voluntades institucionales expresivas de los diferentes intereses implicados*». Y este es el caso de los procedimientos establecidos en la Disposición Transitoria tercera del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de Castilla y León, que garantizan la efectiva participación de los diferentes entes municipales, provinciales y autonómicos y toman en consideración sus respectivos intereses.

En este sentido, cabe señalar que la participación de los entes locales en los procedimientos administrativos previos a la decisión adoptada por el legislador estatal solo está garantizada por los preceptos estatutarios reseñados en el epígrafe anterior, y por tanto solo estará asegurada en la medida en que los procedimientos de segregación y agregación de enclaves se materialicen a través de dichos procedimientos.

De hecho, el Consejo de Estado ya se pronunció sobre esta cuestión señalando que la única voluntad que cuenta decisoriamente para la alteración de los límites provinciales es la de las Cortes Generales, expresada a través de ley orgánica, en tanto que la voluntad municipal no se erige indispensablemente en exigencia con fuerza decisoria para alterar los límites provinciales, aunque sean los intereses municipales los que estén en la base misma de esta decisión. En el mismo dictamen, el Consejo de Estado reconoce que la alteración de los límites provinciales excede también de los intereses autonómicos.

Si esto es así, ¿cuál es el sentido de la regulación contenida en los Estatutos de Autonomía vasco y castellano-leonés, y en qué medida el Estado se encuentra condicionado por los procedimientos instituidos en ellos?

La competencia estatal para modificar los límites provinciales, aun cuando sea consecuencia de la segregación o agregación de enclaves, o de alteración de municipios limítrofes es plenamente estatal. El artículo 141 de la Constitución no deja lugar a dudas sobre ello²⁶. Otra cosa es la incidencia que dicha modificación de los límites provinciales pueda tener en los Estatutos de Autonomía, sobre todo en aquellos casos en que estos han optado por una delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas²⁷.

Algunos Estatutos de Autonomía, entre ellos los Estatutos vasco y castellano-leonés, han delimitado su territorio por remisión a los límites de sus provincias en el momento de aprobación o modificación de los Estatutos de Autonomía²⁸ (límites actuales

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La provincia en el sistema constitucional español», GÓMEZ-FERRER MORANT, R., ob. cit., págs. 5 y ss.

²⁷ De acuerdo con la STC 99/1986 «esta segunda forma de delimitación del territorio impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en este se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones».

²⁸ «En cuanto a la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas, es esta una operación que han llevado a cabo los propios Estatutos de Autonomía. Empleando elementos variables por

señalan los Estatutos). El problema en este último caso, es que la modificación de los límites provinciales implica la modificación de los Estatutos. Recordemos que la modificación de los Estatutos requiere un procedimiento especial, de forma que el problema no es que el Estado pueda alterar la delimitación provincial de manera unilateral a través de ley orgánica en base a la configuración de la provincia como división territorial del Estado, sino la delimitación del territorio que hacen algunas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos de Autonomía se habla de «límites actuales de la provincia», por referencia a los límites existentes en el momento de aprobación de los Estatutos.

La referencia a los «límites actuales» supone de hecho el establecimiento de una reserva estatutaria en relación al territorio de la Comunidad Autónoma, de modo que cualquier alteración de los mismos operada con posterioridad a la aprobación de dichos Estatutos conlleva de hecho una modificación de la norma estatutaria²⁹. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía tienen un procedimiento de modificación específico, de acuerdo con el cual es necesaria la participación y voluntad de la propia Comunidad Autónoma.

Desde el momento en que algunos Estatutos de Autonomía han optado por establecer una reserva estatutaria en la delimitación de su territorio al referir el ámbito de sus competencias a los límites que tenían las provincias en el momento en que se produjo la aprobación de los estatutos, la competencia estatal para modificar los límites provinciales tendrá efecto sobre los mismos al implicar una modificación de sus previsiones. De ahí que pueda decirse que algunos Estatutos de Autonomía «bloquean» de alguna manera la capacidad de alteración provincial reconocida al Estado por la Constitución³⁰.

cierto, aunque lleven a las mismas consecuencias, lo más común es que el territorio de la Comunidad Autónoma se defina por referencia al de las provincias que lo integran (art. 2 EPV) o el de los municipios de las provincias que forman parte de la Comunidad Autónoma (art. 2 EA)». MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, ob. cit., pág. 471.

²⁹ Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras la reforma efectuada a través de Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, establece en su artículo 2 que «el territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las actuales provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora». Otros Estatutos de Autonomía han optado por una solución similar. Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que en su artículo 2.2 señala que «el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución».

Otros Estatutos de Autonomía han optado por soluciones parecidas, como es el caso de Extremadura, Cataluña, Cantabria y Navarra.

³⁰ «Existe, en fin, una solución mucho más alambicada para conseguir el efecto de que cuando las Comunidades Autónomas decidan crear nuevas corporaciones locales de ámbito comarcal o supracomarcal, la Diputación provincial quedará suprimida y sustituida por dichas nuevas corporaciones. Consistiría en que cuando las Comunidades Autónomas adoptasen las decisiones organizativas a que me refiero, el Estado (siempre que los Estatutos no hayan consagrado definitivamente el número de provincias existentes cuando fueron aprobados, lo que han hecho la mayoría de ellos impidiendo incluso, de acuerdo con las reglas que tenemos estudiadas, que una ley orgánica del Estado pueda disponer otra cosa), ejerciera simultáneamente —a instancias, en su caso, de aquellos— sus poderes para la alteración de los límites provinciales, acomodándolos a la delimitación de nuevos espacios administra-

Lo que los Estatutos del País Vasco y de Castilla y León ofrecen es la posibilidad de modificar el territorio de sus Comunidades Autónomas sin necesidad de seguir el procedimiento de reforma estatutaria, es decir, obviando la rigidez estatutaria que impondría su modificación³¹. Lo que plantea problemas no es el hecho de que el Estado no pueda alterar la delimitación provincial de manera unilateral (cosa que puede hacer si tenemos en cuenta la configuración de la provincia como división territorial del Estado), sino la delimitación del territorio que hacen las Comunidades Autónomas en base al artículo 147 de la Constitución por referencia a «los límites actuales de la provincia», de modo que cualquier alteración en este sentido tendrá efecto sobre el contenido de los estatutos que quedarán así necesitados de modificación. Así pues, los procedimientos establecidos para la segregación o agregación de enclaves son una opción para evitar la rigidez de dicha reforma. En este sentido, podría decirse que los estatutos le están abriendo la posibilidad al Estado de alterar el territorio de la Comunidad Autónoma sin seguir el procedimiento que de otro modo sería procedente.

Ahora bien, ¿cuál es la vinculación del Estado a estos procedimientos? Esto es, tramitado un procedimiento administrativo en la forma descrita en los anteriores estatutos, ¿debería el Estado aprobar la ley orgánica de modificación provincial? Desde este punto de vista hay que señalar que estas disposiciones no vinculan al legislador estatal, puesto que como ha establecido la STC 31/2010, el Estatuto no puede vincular al Estado ni menoscabar la plena libertad de las Cortes Generales en ciertos ámbitos de actuación que podrían ser extrapolados a este supuesto. Por tanto, los preceptos descritos simplemente abren al legislador estatal la posibilidad de alterar los límites provinciales, y en consecuencia los de las Comunidades Autónomas sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación previsto en los Estatutos de Autonomía, pero sin que el Estado se encuentre vinculado por ello.

Por otra parte, y desde un punto de vista negativo, ¿puede el Estado alterar el mapa provincial sin seguir el procedimiento descrito en los citados estatutos? La respuesta en este caso debería ser positiva pues en caso contrario dicha regulación impediría al Estado modificar la actual configuración provincial, y vincularía su decisión al consenso de la Comunidad Autónoma correspondiente y (puesto que en los preceptos estatutarios de Castilla y León o el País Vasco, la voluntad autonómica está condicionada a la iniciativa municipal y a su aprobación por referéndum) a la voluntad de los entes municipales o provinciales. O dicho de otra forma, las previsiones estatutarias sobre los territorios bloquearían las posibilidades jurídicas que la Constitución reconoce al Estado para la modificación de los límites provinciales, es decir, los procedimientos tendentes a modificar los límites provinciales llegarían a punto muerto³².

tivos diseñados por la Comunidad Autónoma». MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, volumen II, Civitas, Madrid, 2007, pág. 249.

³¹ En este sentido Díez-Picazo, L., ob. cit., pág. 154.

³² Cabría plantearse si estas conclusiones podrían entenderse contrarias a determinados preceptos constitucionales (art. 141) que instituyen claramente una competencia estatal. En este sentido se ha sugerido la posible aprobación de una ley orgánica de modificación de los límites provinciales como consecuencia de una reforma administrativa que afecte a todos los enclaves existentes en España. Esta

Los procedimientos descritos en los mencionados estatutos incorporan un posible cauce de alteración de los límites provinciales, pero no es el único de que disponen las Cortes Generales, que pueden optar por la alteración de los límites provinciales basados o no en los supuestos la agregación o supresión de enclaves sin atenerse a los cauces señalados por los estatutos mencionados, si bien de no seguirse este procedimiento se haría necesaria una reforma estatutaria³³ cuya realización estaría también condicionada por la voluntad de las instituciones autonómicas, ya que es a estos entes a quienes corresponde la iniciativa de la reforma. Por tanto, la participación de los entes locales en los procedimientos previos a la decisión legislativa de alteración de los término provinciales solo está contemplada en determinados Estatutos de Autonomía que garantizan dicha participación en la medida en que la alteración provincial venga motivada por la supresión y agregación de enclaves que afecten a la delimitación territorial efectuada por sus Estatutos de Autonomía y ello en la medida en que el Estado no proceda a una alteración provincial usando un cauce diferente.

postura se recoge en el Informe que la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre enclaves territoriales aprobó en su reunión de fecha 19 de diciembre de 1995. En sus conclusiones, la ponencia considera que cabrían dos posturas para encarar el problema de los enclaves territoriales del Estado español: «Una postura racionalista pretendería resolver, por medio de una ley orgánica, la cuestión de los numerosos enclaves territoriales que se encuentran en nuestro país...». Se trataría en definitiva de una reforma administrativa que afectaría a todos los enclaves de España.

³³ En este sentido, BELLO PAREDES, A. y PRIETO ÁLVAREZ, T., ob. cit., 337.