



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 15 de marzo de 2005, ha examinado el expediente relativo a la *procedencia del planteamiento del conflicto de competencias en relación con la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobada por Acuerdo del Parlamento Vasco adoptado en el Pleno de 30 de diciembre de 2004*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 25 de febrero de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre la *procedencia del planteamiento del conflicto de competencias en relación con la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobada por Acuerdo del Parlamento Vasco adoptado en el Pleno de 30 de diciembre de 2004*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con igual fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 200/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen con carácter urgente, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sres. Estella Hoyos y Pérez Solano.



Primero.- Con fecha 25 de octubre de 2003, el Gobierno Vasco aprueba la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (en adelante PREPCE), dando traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco en cumplimiento de lo previsto en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, sobre el procedimiento para su reforma.

Segundo.- La Mesa del Parlamento Vasco admite a trámite dicha propuesta mediante Acuerdo de fecha 4 de noviembre de 2003.

Tercero.- Impugnados tanto el Acuerdo del Gobierno como de la Mesa del Parlamento Vascos por parte del Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional por la vía prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, el Tribunal Constitucional resolvió, por medio del Auto 135/2004, de 20 de abril, inadmitir la impugnación y archivar las actuaciones.

Cuarto.- Con fecha 30 de diciembre de 2004, el Pleno del Parlamento Vasco aprueba la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi ("Boletín Oficial del Parlamento Vasco" nº 180 zk., de 3 de enero de 2005), procediendo a remitirla al Congreso de los Diputados.

Quinto.- Con fecha 13 de enero de 2005, la Junta de Castilla y León acuerda requerir al Gobierno Vasco, como órgano ejecutivo superior de la Comunidad del País Vasco, y al Parlamento Vasco, como autor del Acuerdo, la anulación y revocación de la letra d) del apartado 3 del artículo 2 de la citada propuesta, en lo que afecte al enclave de Treviño.

De los antecedentes remitidos resulta que el requerimiento es recibido por el Gobierno y el Parlamento Vascos el día 19 de enero de 2003.

Mediante oficio de igual fecha, suscrito por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, en su calidad de Secretario del Consejo de Gobierno, se da cuenta al Gobierno de la Nación de la formulación del requerimiento, conforme a lo previsto en el artículo 63.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC).



Sexto.- Con fecha 21 de enero de 2005 (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”; Congreso de los Diputados, Serie B, proposiciones de ley; nº 149-1, de 21 de enero de 2005), la Mesa del Congreso de los Diputados califica la iniciativa como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, admitiéndola a trámite.

Séptimo.- Con fecha 1 de febrero de 2005 (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”; Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones; Pleno y Diputación Permanente; nº 65, de 1 de febrero de 2005; y Serie B, proposiciones de ley; nº 149-3, de 4 de febrero de 2005), el Pleno del Congreso de los Diputados debate de totalidad y vota la propuesta, quedando rechazada por 29 votos a favor, 313 votos en contra y 2 abstenciones.

Octavo.- El “Boletín Oficial del País Vasco” de 21 de febrero de 2005 publica el Decreto 2/2005, de 21 de febrero, del *Lehendakari*, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Noveno.- Con fecha 4 de marzo de 2005, se recibe en este Consejo copia de la contestación al requerimiento por parte del Consejo de Gobierno del País Vasco, adoptada formalmente por Acuerdo de fecha 15 de febrero de 2005 y remitida inicialmente, por error, al Gobierno de Navarra.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.e) como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de conflictos de competencia interpuestos por la Junta de Castilla y León ante el Tribunal Constitucional, reservando esta competencia para el Pleno, conforme previene su artículo 19.2.

2ª.- Procedimiento para que la Junta de Castilla y León adopte el acuerdo de planteamiento de un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.

Dejando para un momento posterior el examen de los requisitos procesales de admisibilidad del conflicto (de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), merece la pena señalar que la adopción del referido acuerdo por parte de la Junta de Castilla y León no está sujeta a un procedimiento específico.

En efecto, las previsiones normativas en este sentido se limitan a la atribución a la Junta de Castilla y León de la competencia para adoptar dicho acuerdo (artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía y artículo 16.g de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León); al preceptivo informe de los Servicios Jurídicos (artículo 4.1.g de la Ley 6/2003, de 23 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León); a la necesidad de dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León (artículo 4.1.e de su Ley reguladora, antes citado); así como a la tramitación administrativa de la propuesta (apartado 3.1.1.b del Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, de la Junta de Castilla y León, para la tramitación de asuntos en los Órganos Colegiados de Gobierno).

En este sentido, cabe advertir que entre la documentación remitida no figura informe alguno sobre el asunto planteado ni sobre la actuación concreta que se propone llevar a cabo. En particular, no consta el informe de los Servicios Jurídicos. No obstante tal omisión, el Consejo considera preferible, en el presente caso, emitir su dictamen sin hacer uso de la facultad de suspensión prevista en el artículo 53 de su Reglamento Orgánico, dada la perentoriedad del plazo legal para el planteamiento del conflicto.

Por lo que se refiere al propio dictamen del Consejo, merece la pena destacar que su carácter preceptivo opera sólo desde la perspectiva "interna"



de los requisitos para la adopción del acuerdo por parte de la Junta de Castilla y León, pero carece de relevancia desde el punto de vista de la admisión a trámite del conflicto por parte del Tribunal Constitucional.

Así lo ha puesto de manifiesto el mismo Tribunal Constitucional en su Sentencia 192/2000, de 13 de julio, en la que, interpretando el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, tuvo la oportunidad de señalar que la consulta en este supuesto "(...) no se trata de un requisito previo o *sine qua non* para la interposición de recursos constitucionales (...)"; añadiendo que "(...) este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los conflictos positivos de competencia, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica (arts. 60 y ss.), que sólo prevé como requisito de admisibilidad *stricto sensu* el requerimiento previo que han de efectuar los órganos superiores de las Comunidades Autónomas que promuevan un conflicto (art. 63.1 LOTC) (...)"; para concluir que "(...) la consulta al Consejo de Estado contemplada en la LOCE no afecta a la interposición misma del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad desde el punto de vista de su admisibilidad procesal. Por ello, la existencia o no de la consulta o su recepción por el Gobierno de la Nación no vician, en lo que hace a la citada fase procesal, la decisión del Gobierno de la Nación de interponer el conflicto y solicitar su tramitación en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad".

3ª.- Requisitos generales de los conflictos de competencia.

Los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de las Comunidades Autónomas entre sí constituyen uno de los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional conforme a lo previsto en el artículo 2.1.c) de su Ley Orgánica.

De acuerdo con esta última (artículos 60 y siguientes), el proceso del conflicto (positivo) constitucional de competencia se caracteriza por las siguientes notas:

a) Puede constituir el objeto del conflicto una disposición, una resolución o un acto emanado de un órgano del Estado o de un órgano de otra Comunidad Autónoma.



En el presente caso, el eventual objeto del conflicto de competencia plantea dos cuestiones en particular:

- Si puede impugnarse por esta vía un acuerdo de naturaleza legislativa de un Parlamento autonómico, lo que es objeto de estudio en la consideración jurídica 5ª.

- Si puede impugnarse un acuerdo como el referido una vez que su tramitación posterior ha concluido con su rechazo, cuestión que se trata en la consideración jurídica 6ª.

b) Por lo que se refiere a los motivos en que puede fundamentarse, y a diferencia de los procesos de inconstitucionalidad, en el conflicto de competencia no se trata de enjuiciar una disposición desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad, sino de determinar, entre los varios sujetos en litigio, a quién debe reconocerse una determinada competencia según el orden de distribución contemplado en la Constitución, Estatuto de Autonomía o leyes orgánicas correspondientes.

Dado su contenido, resulta obligado analizar, siquiera preliminarmente, si la regulación contemplada en la citada PREPCE resulta incompatible con las previsiones contenidas en la disposición transitoria séptima del Estatuto de Autonomía, lesionando el ámbito de autonomía de Castilla y León. Tal análisis se lleva a cabo en la consideración jurídica 4ª.

c) Pueden ser sujetos activos del proceso tanto el Gobierno del Estado como los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

Se cumple en el supuesto ahora planteado esta condición, al corresponder el carácter referido, en el ámbito de la Comunidad, a la Junta de Castilla y León (artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía), órgano que ha formulado el requerimiento previo.

d) El conflicto puede plantearse, en principio, frente a cualesquiera órganos del Estado o de otras Comunidades Autónomas.

No obstante, resulta obligado examinar, por su singularidad, si resulta viable plantear un conflicto constitucional de competencia con base en



un acto adoptado, no en sede del poder ejecutivo, sino por el Parlamento Vasco, órgano legislativo autonómico. Tal cuestión se aborda en la consideración jurídica 5ª.

e) Previo al planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, resulta obligado para las Comunidades Autónomas (opcional para el Gobierno de la Nación) dirigir un requerimiento para que la disposición sea derogada o la resolución o acto sea anulado.

En relación con este requerimiento, importa ahora destacar que:

- Su finalidad consiste en apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias sobre la titularidad de la competencia controvertida, esto es, hacer posible una avenencia entre el órgano requirente y el requerido que evite el ulterior proceso constitucional (Auto 55/1981, de 3 de junio, y Sentencias 104/1989, de 8 de junio; 209/1989, de 15 de diciembre; 133/1997, de 16 de julio; o 175/2003, de 30 de septiembre, todos ellos del Tribunal Constitucional).

- Debe expresar con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto que se estima que vulneran el orden constitucional de competencias, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que resulte tal vulneración, vinculando al requirente (luego actor en la demanda de conflicto ante el Tribunal Constitucional), de tal forma que el conflicto no será admitido sobre los puntos que no aparezcan incluidos en el requerimiento (Sentencias del Tribunal Constitucional 116/1984, de 4 de diciembre; 101/1995, de 22 de junio; y 80/1998, de 2 de abril, entre otras).

En este sentido, el requerimiento dirigido por la Junta de Castilla y León tanto al Gobierno como al Parlamento Vascos, mediante Acuerdo adoptado el día 13 de enero de 2005, cumple escrupulosamente este requisito al especificar con toda claridad que se requiere la anulación de la letra d) del apartado 3 del artículo 2 de la PREPCE, invocándose los correspondientes preceptos constitucionales y estatutarios que le sirven de fundamento.

- Debe formularse dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto, habiendo



señalado específicamente el Tribunal Constitucional que dicho plazo sólo ha de exigirse respecto de la adopción del acuerdo de requerir, “con independencia del lapso de tiempo que pueda transcurrir entre la formulación y la posterior recepción por el órgano requerido” (Sentencias 86/1988, de 3 de mayo; 140/1990, de 20 de septiembre; y 80/1998, de 2 de abril, entre otras).

Este requisito resulta cumplido, pues el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004, aprobando la PREPCE, se publicó en el “Boletín Oficial del Parlamento Vasco” el día 3 de enero de 2005, adoptándose el Acuerdo de requerimiento por parte de la Junta de Castilla y León, como se ha expuesto, el día 13 de enero de 2005.

- Rechazado el requerimiento, por silencio (transcurrido un mes desde su recepción) o de manera expresa, el conflicto debe plantearse ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente.

En este sentido, merece la pena aclarar que el rechazo expreso del requerimiento “reabre” el plazo para interponer la demanda de conflicto (con independencia del plazo abierto previamente por el rechazo por simple silencio), tal y como señaló el propio Tribunal en su Sentencia 57/1982, de 27 julio.

4ª.- Incompatibilidad de lo previsto en el artículo 2.3.d) de la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La posibilidad de alteración del ámbito territorial de autonomía de Castilla y León deriva del procedimiento previsto en la disposición transitoria séptima, 3, de su Estatuto de Autonomía. El proceso de segregación e incorporación a otra Comunidad Autónoma de enclaves pertenecientes a una provincia de nuestra Comunidad culmina con la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, si bien el resultado del proceso, tal como señala la citada disposición transitoria *in fine*, queda pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad a la que se pretende la incorporación.

Expresamente dispone la transitoria séptima:



“3. 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 el Ayuntamiento o 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 dicha o dichas Corporaciones.

»b) Informe de la provincia a la que pertenezca el territorio o municipio a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorable 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 o municipio que pretende la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

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

»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”.

En su virtud, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina únicamente la vía a seguir para la segregación de la Comunidad Autónoma de alguna parte de su territorio enclavada en otra Comunidad, pero no especifica requisito o exigencia alguna relativos a la agregación en aquélla, por lo que respeta plenamente el bloque de constitucionalidad y se acomoda a la reserva estatutaria del artículo 147.1 de la Constitución.

En este sentido lo entendió el propio Tribunal Constitucional, cuando, en su Sentencia 99/1986, de 11 de julio, dictada con motivo de los recursos de



inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y el Parlamento Vascos contra la disposición adicional séptima, 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León –finalmente desestimados–, manifestó expresamente que “el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo «completo y acabado» la segregación y correspondiente agregación de los enclaves ubicados en su territorio cuando éstos pertenecen al de otra Comunidad Autónoma. La regulación estatutaria no puede contener el procedimiento de modificación territorial que deberán seguir las dos Comunidades implicadas, sino tan sólo el proceso de formación y manifestación de la voluntad de cada una de ellas para perfeccionar –mediante actos distintos, pero complementarios– el complejo procedimiento en que consiste la segregación de un enclave y su agregación a otra Comunidad”.

De este modo, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León regula el proceso de formación y manifestación de la voluntad de segregación dentro de su ámbito competencial y autonómico. En palabras del propio Tribunal Constitucional, ha de considerarse que nuestro Estatuto de Autonomía, haciendo uso de la “condición fragmentaria” que tiene la normación de ese complejo procedimiento, no regula aspecto alguno relativo a la agregación, sino que remite explícitamente dicha regulación a la que se contenga en el “Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación”. Es decir, regula las condiciones necesarias para que parte de su territorio pueda escindirse de la propia Comunidad de Castilla y León y quede en situación de integrarse en otra, una vez haya sido aprobada dicha segregación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Constata con dichas exigencias la trascendencia que supone la alteración territorial de la Comunidad al segregarse parte de su territorio, preservando de este modo su integridad.

Observados los aspectos concernientes a Castilla y León, es preciso ahora examinar si el artículo 2.3.d) de la PREPCE contiene una regulación incompatible con la contenida en el Estatuto.

Ahora bien, al objeto de determinar la existencia o no de contradicción de dos normas estatutarias (o de una norma estatutaria y otra en proyecto), hay que tener en cuenta que “el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario



sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental" (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio, ya referida).

Ello supone, en este caso, que el juicio sobre la validez constitucional del artículo 2.3.d) de la propuesta "habrá de hacerse por contraste directo con lo previsto en la Constitución –en este caso, la reserva estatutaria relativa a la delimitación territorial– y no cotejando directamente preceptos estatutarios diversos. Por ello, la cuestión suscitada exige analizar, en primer término, cuál es el ámbito de normación estatutaria en cuanto a la delimitación del territorio y su posible alteración para, sobre esta base, fijar el alcance de la regulación contenida en ambos Estatutos, con el fin de determinar si (...) coexisten preceptos distintos sobre un mismo objeto, único supuesto en el que, por una u otra de las disposiciones así contrastadas, podría haberse desbordado la reserva estatutaria.

»El artículo 147.2 b) de la Constitución prescribe, como contenido necesario de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, la «delimitación de su territorio». Tal reserva estatutaria, que no sólo entraña la definición del territorio de cada comunidad, sino también las previsiones relativas a su posible alteración, ha dado lugar a normas estatutarias de contenido diverso" (fundamento jurídico cuarto de la mencionada Sentencia 99/1986, de 11 de julio).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo citado en dicha resolución judicial, y en el ejercicio de su derecho de acceso a su autogobierno, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León define el territorio de la Comunidad Autónoma por relación al de los municipios integrados en las provincias que contribuyen a conformar el "ente autonómico" (artículo 143.1 de la Constitución). Dispone de este modo su artículo 2 que "el territorio de la Comunidad de Castilla y León comprende el de los municipios integrados en las provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora".

El enclave de Treviño, acomodándose así a la articulación del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones sobre la base de las provincias, se integra en la de Burgos.

Respecto de la agregación de dicho enclave al País Vasco, dispone expresamente el artículo 2.3 de la PREPCE lo siguiente:



“Podrán agregarse a la Comunidad de Euskadi los enclaves de Trebiñu y Villaverde de Turtzioz cuando se manifiesten libre y democráticamente a favor de su integración, mediante el cumplimiento del siguiente procedimiento:

»a) Que soliciten la incorporación los ayuntamientos interesados.

»b) Que lo acuerden los habitantes de los municipios del enclave, mediante referéndum que deberá ser convocado al efecto, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

»c) Que lo aprueben el Parlamento Vasco y las Cortes Generales del Estado.

»d) En el caso de que alguna de las instituciones citadas en la letra anterior rechace la integración del enclave en la Comunidad de Euskadi, deberá constituirse una comisión mixta entre las partes afectadas, con los representantes que sean designados por dichas instituciones y la representación municipal del enclave, a fin de que durante el plazo de seis meses se desarrolle un proceso de negociación sobre la segregación, y en su caso agregación controvertida, para establecer las condiciones políticas que permitan materializar de común acuerdo la voluntad democrática de la ciudadanía del enclave”.

Como se ha anticipado en las consideraciones anteriores, la posible confrontación ha de venir de la mano, no sólo de la existencia de contenidos normativos diferentes en una y otra regulación –que es evidente que los hay–, sino de que ambos contenidos normativos incidan sobre un mismo objeto y que ambos sean incompatibles.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 enero, dispone al respecto que “no es, pues, la mera innovación en el ordenamiento lo que ha de constituir exceso de incompetencia, sino el hecho de que aquella se produzca más allá de los límites asignados a la Comunidad por las normas estatutarias y constitucionales (...)”, y esto sólo se producirá en la materia que nos ocupa si la



PREPCE innova o contradice la regulación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre el proceso de segregación.

La alteración de los límites territoriales se puede regular por ambas Comunidades Autónomas, puesto que lógicamente ambas quedan afectadas en un extremo que, según el artículo 147.2.b), constituye uno de los contenidos necesarios de sus respectivos Estatutos: la delimitación de su territorio. Ambas regulaciones se sitúan en distintos ámbitos competenciales, y la concurrencia de éstos confiere a aquéllas un carácter recíprocamente complementario.

Aparentemente, y de una lectura rápida del artículo 2.3 de la PREPCE, podría parecer que la regulación en él contenida se proyecta únicamente sobre la agregación de los enclaves que se relacionan en su texto, en concreto, y en lo que nos afecta, del enclave de Treviño, por lo que se estaría circunscribiendo a normar únicamente la parte –sobre la que ostenta competencias– de ese procedimiento complejo que consiste en la segregación de un enclave y su incorporación a otra Comunidad Autónoma.

Al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio, dispone que “la fijación en el mencionado precepto estatutario de determinados requisitos para la agregación de enclaves supone que ninguna agregación territorial será posible sin el cumplimiento de las condiciones en él establecidas (...)”.

No obstante, es a raíz de la configuración de una vía “alternativa” al rechazo de la integración por parte del Parlamento Vasco, de las Cortes Generales, o de ambas instituciones, prevista en la letra d) del citado artículo 2.3 de la PREPCE, donde decae la consideración realizada en el párrafo anterior y donde el texto, en los términos en él contenidos, implica una infracción del orden de competencias constitucional y estatutariamente previsto.

En lo referente a la exigencia de aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, dispensada ahora en el texto que constituye la PREPCE a través de la posibilidad de salvar el rechazo del Parlamento Vasco o de las Cortes Generales, o de ambas, a la integración, e iniciar seguidamente el proceso de negociación sobre la segregación, la Sentencia tantas veces citada del Tribunal Constitucional indica: “Es de señalar al respecto, en primer término, que, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, la



Constitución Española no contiene norma alguna que condicione expresamente el procedimiento de alteración del territorio de las Comunidades Autónomas.

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

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

No es momento de entrar a considerar si la no exigencia de Ley Orgánica que apruebe la agregación es o no admisible, pero sí en lo que afecta o pueda afectar a la regulación del proceso completo de segregación y, por ello, al orden de competencias que afecta a ambas regulaciones. En este sentido, la aprobación de dicha segregación por las Cortes Generales, exigida en nuestro Estatuto como requisito último del procedimiento en nuestra Comunidad, es una clara manifestación de la disposición libre del contenido, y es por ello exigible para proceder a una alteración del territorio de nuestra Comunidad, sin olvidar las exigencias previas para que se lleve a cabo aquélla, que son: solicitud del Ayuntamiento interesado, los informes de la provincia a la que pertenece el municipio y de la Comunidad Autónoma así como el refrendo de los habitantes.

De este modo, la posibilidad que se halla prevista en el texto de la propuesta de que se desarrolle un proceso de negociación sobre la segregación es el referente que ha de centrar el estudio que realizaremos.

El fin pretendido por el referido proceso de negociación es, según el proyecto, “establecer las condiciones políticas que permitan materializar de común acuerdo la voluntad democrática de la ciudadanía del enclave”. Son



admisibles, como hemos manifestado, las actuaciones que se requieran en la PREPCE relativas a la agregación a la "Comunidad de Euskadi" del enclave de Treviño. No obstante, en lo que se refiere a nuestra Comunidad, y sin olvidar, tal como recoge el Estatuto de Autonomía en la citada disposición transitoria séptima, 3, la necesaria y previa voluntad del enclave, el informe de la provincia y de nuestra Comunidad Autónoma y la aprobación por Ley Orgánica por las Cortes Generales de la mencionada segregación se sitúan, de modo imperativo, por encima de cualquier exigencia que otra Comunidad, en este caso la del País Vasco, fuera de su ámbito de autonomía, pueda llegar a establecer sobre dicha segregación.

Por ello, y porque el proceso de negociación sobre la segregación, con independencia del fin perseguido, no se halla previsto en los requisitos que para aquélla impone nuestro Estatuto de Autonomía, y dado que la competencia para regular la segregación corresponde, como "acto distinto", a esta Comunidad, la regulación propuesta supone una vulneración del orden de competencias previsto, por un lado, en el artículo 147.2.b) de la Constitución, al señalar expresamente que "los Estatutos de Autonomía deberán contener (...) la delimitación de su territorio", y, por otro, en la disposición transitoria séptima, 3, en relación con el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo este último que delimita el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Y no respeta el citado orden de competencias al ser esta Comunidad la única competente para regular los aspectos que afectan al procedimiento de segregación.

Debe hacerse una trasposición de lo manifestado por el Tribunal Constitucional: "La fijación en el mencionado precepto estatutario de determinados requisitos para la agregación de enclaves supone que ninguna agregación territorial será posible sin el cumplimiento de las condiciones en él establecidas (...).

»Pero ello no obsta para que otras Comunidades Autónomas, en el ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos, regulen, a su vez, las condiciones necesarias para que parte de su territorio pueda escindirse de la propia Comunidad y quede así en situación de integrarse en otra (cumpliendo los requisitos exigidos por la Comunidad Autónoma «de destino»).



»En el presente caso, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha establecido en la disposición transitoria 7^a.3 los requisitos necesarios para proceder a la segregación de enclaves pertenecientes a provincias integradas en esta Comunidad, y son estas exigencias –y no las dispuestas por otras normas y para otro objeto– las que deberán cumplirse para que la decisión de segregación sea posible” (fundamento jurídico 6 de la Sentencia 99/1986, de 11 de julio).

Partiendo de esa consideración, lo imposible sería, so pena de incurrir en vicio de inconstitucionalidad, que en el proceso de incorporación se estableciese cualquier aspecto relativo a la segregación, ya que ésta ha de llevarse a cabo única y exclusivamente de acuerdo con las exigencias que contenga el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma “de origen”, y ninguno más, puesto que “uno y otro precepto se proyectan sobre ámbitos diversos –la adopción por cada Comunidad Autónoma de una decisión relativa a su alteración territorial–, aun cuando ambas regulaciones estén llamadas a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un único resultado. Por ello no pueden reputarse inconstitucionales por contraste con lo preceptuado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco normas estatutarias –como la disposición transitoria 7.^a.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León– llamadas a disciplinar actos específicos de otra Comunidad” (fundamento jurídico 7^o de la misma Sentencia).

De este modo, la “constitución de una comisión mixta entre las partes afectadas (...) a fin de que durante el plazo de seis meses se desarrolle un proceso de negociación sobre la segregación, y en su caso agregación controvertida (...)” constituye una previsión que afecta de modo directo, no sólo al propio ámbito competencial de la Comunidad de Castilla y León, sino a su propio ámbito de autonomía, ya que, en relación con este último, se vulnera el ejercicio efectivo de las competencias que para la segregación de enclaves se recoge en la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por ser esta Comunidad la que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, ostenta la habilitación competencial al respecto. Por ello, ningún proceso de negociación sobre la segregación está previsto en esta norma estatutaria y por ello no se puede producir en ningún momento de su tramitación.



Introduce, sin embargo, como hemos expuesto, el artículo 2.3.d) de la propuesta, un trámite de negociación que en modo alguno nuestro Estatuto de Autonomía prevé para la segregación de un enclave perteneciente a una provincia de nuestra Comunidad, ya que la segregación finalizará, en su caso, mediante la aprobación por Ley Orgánica, lo que no exige que previamente se “negocien condiciones políticas” sobre la misma ni, desde luego, posteriormente a la aprobación, puesto que, en este último caso, la segregación estaría aprobada y carecería de sentido cualquier negociación sobre ésta, ya que la citada aprobación por Ley Orgánica tendría como efecto inmediato la posible apertura del proceso de agregación que contemple el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma “de destino”.

Por otro lado, la regulación planteada sobre el procedimiento de agregación se acomete ignorando la regulación contenida en nuestro Estatuto sobre la previa segregación. En este caso, la fórmula refleja un procedimiento unilateral anexionista del enclave de Treviño, ya de por sí viciado de incompetencia desde el momento en que incluye esa referencia expresa a la segregación, no sólo mencionándola para remitirse a la regulación de la misma por otra Comunidad Autónoma –la de “origen”–, sino incidiendo en ella y determinando sus fines.

En este último sentido la vulneración directa del ámbito de autonomía de nuestra Comunidad Autónoma es aún más patente, desde el momento en que la regulación propuesta omite de plano exigencias contenidas en nuestro Estatuto para que la escisión de parte de su territorio se haga efectiva. Así, los informes preceptivos tanto de la provincia como de la Comunidad Autónoma –que, además, han de ser favorables– serían sustituidos por ese proceso contemplado en el artículo 2.3.d) de la PREPCE.

La atribución expresa de funciones a instituciones autonómicas en nuestro Estatuto de Autonomía quedaría violentada, de este modo, a través de una regulación que implica una contradicción directa con aquél, al suponer la coexistencia de preceptos incompatibles sobre un mismo objeto: el proceso de segregación. Se desborda así la reserva estatutaria sobre delimitación del territorio del artículo 147.2.b) de la Constitución. Admitir que el proceso de negociación sobre la segregación pueda llegar a sustituir las exigencias contempladas en nuestra norma estatutaria supone una clara vulneración del ámbito de normación correspondiente a la Comunidad Autónoma de Castilla y



León y de la reserva estatutaria del artículo 147.2 de la Constitución, por cuanto, tal como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio, “la reserva estatutaria, establecida en el artículo 147.2 de la Constitución supone no sólo la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto, sino también el aseguramiento de que los contenidos normativos que afectan a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos. La predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros en virtud, meramente, de la contingencia de su momento de aprobación, ampliaría los límites en que han de enmarcarse los contenidos estatutarios –que, de acuerdo con el art. 147 C.E., son sólo los establecidos constitucionalmente–, lo que, de modo indirecto pero inequívoco, redundaría en la constricción de la autonomía de una de las Comunidades, que vería limitado el ámbito de aplicación de sus actos y disposiciones y el modo de decisión de sus órganos no ya por una fuente heterónoma –también el propio Estatuto lo es–, sino por una fuente cuyos contenidos normativos fueron adoptados sin su participación y respecto de los cuales tampoco tendría la ocasión de expresar su voluntad en una hipotética modificación futura”.

Consideramos oportuno volver a citar el fundamento jurídico sexto de la referida Sentencia 99/1986, cuando manifiesta, sin dejar cabida a interpretación alguna en contrario, que “el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo «completo y acabado» la segregación y correspondiente agregación de los enclaves ubicados en su territorio cuando éstos pertenecen al de otra Comunidad Autónoma. La regulación estatutaria no puede contener el procedimiento de modificación territorial que deberán seguir las dos Comunidades implicadas, sino tan sólo el proceso de formación y manifestación de la voluntad de cada una de ellas para perfeccionar –mediante actos distintos, pero complementarios– el complejo procedimiento en que consiste la segregación de un enclave y su agregación a otra Comunidad”.

Por todo lo expuesto podría afirmarse que el artículo 2.3.d) de la propuesta modifica sustancialmente y de manera unilateral el sistema de segregación sancionado en nuestro Estatuto de Autonomía, por lo que supone una reforma del contenido de su disposición transitoria séptima, 3.



La disposición transitoria séptima, 3, en virtud de la especial rigidez del Estatuto de Autonomía en el que se integra, sólo puede modificarse siguiendo las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la reforma de los estatutos.

La Constitución prohíbe cualquier modificación *extra ordinem* de los Estatutos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, de 23 de noviembre, indica que “las disposiciones del estatuto de autonomía tienen un ámbito, delimitado por la reserva material del estatuto, respecto al cual no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el artículo 147.3 de la Constitución y en el propio estatuto, ni la remisión a normas de rango infraestatutario (...)”.

Por su parte, el título IV del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dedica su único artículo, el 55, a regular el procedimiento de su reforma, en cumplimiento de lo que establece la Constitución en su artículo 147.3, al señalar este último de forma expresa que “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica”.

Lesiona por ello la PREPCE no sólo la reserva estatutaria del artículo 147.2.b) de la Constitución relativa a la delimitación del territorio, sino también la reserva contenida en el artículo 147.3 del mismo texto normativo, por cuanto este precepto encomienda a los Estatutos de Autonomía la regulación del procedimiento que los mismos prevean para su reforma. Por ello, al integrarse el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el bloque de constitucionalidad, regulando el procedimiento de reforma estatutaria, sin que quepa admitir apartamiento alguno del mismo, por mínimo que éste sea, del citado procedimiento, puede concluirse al respecto que cualquier actuación que suponga de modo implícito o explícito una pretensión de reforma de aquella norma sin adecuarse al procedimiento que la misma prevé, supone una clara afectación del ámbito de autonomía de la Comunidad de Castilla y León. En este sentido la propia aprobación por el Parlamento Vasco de la PREPCE puede entenderse como una pretensión de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, en la medida en que el contenido de la misma, como hemos examinado, no se ciñe al ámbito de autogobierno de su Comunidad, regulando cuestiones atinentes a su propio territorio, sino que contempla aspectos que se hallan



regulados de modo incompatible con lo propuesto en la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Es preciso concluir, en virtud de lo expuesto, que la regulación propuesta, en lo que se refiere al enclave de Treviño, resulta incompatible con lo dispuesto en la disposición transitoria séptima, 3, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León por los siguientes motivos:

- En primer lugar, porque el artículo 2.3 de la PREPCE introduce, en los requisitos de agregación de un enclave, la posibilidad de abrir un proceso de negociación sobre la segregación del mismo. Sobre esta regulación carece de título competencial alguno, por lo que se vulnera la reserva estatutaria del artículo 147.2.b) de la Constitución sobre delimitación del territorio.

- En segundo término, y en relación con el anterior, porque el artículo 2.3.d) de la PREPCE supone de hecho una modificación de la disposición transitoria séptima, 3, de nuestro Estatuto de Autonomía. Ello supone una incompatibilidad de dos normas estatutarias sobre una misma regulación, por lo que existe una invasión competencial por parte de la Comunidad del País Vasco, en virtud asimismo de la reserva estatutaria consagrada en el artículo 147.2.b) de la Constitución, ya que este precepto supone el aseguramiento de que los aspectos relativos a la delimitación del territorio de una Comunidad no pueden quedar fijados por otra "pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos" (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio).

- Por último, en la medida en que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León resultaría modificado sin seguirse en absoluto el procedimiento previsto en su artículo 55, la regulación propuesta supone una lesión de la reserva estatutaria que para la modificación de estas normas contempla el artículo 147.3 de la Constitución y, por ello, una invasión del ámbito de autonomía de nuestra Comunidad. En este sentido, cualquier actuación de una institución no contemplada en el artículo 55 –que determina expresamente que sólo la Junta y las Cortes de Castilla y León, estas últimas con un carácter absolutamente indispensable, así como las Cortes Generales intervienen o pueden intervenir en el citado procedimiento– que, directamente o a través de



la plasmación de su voluntad en un texto como ahora lo es la PREPCE, pretenda modificar nuestra norma estatutaria, se halla viciada de incompetencia.

Por todo ello puede afirmarse que el artículo 2.3.d) de la PREPCE, en lo que se refiere al enclave de Treviño, supone una regulación incompatible con lo que dispone sobre la segregación de enclaves el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por lo que, como hemos examinado, existe una directa vulneración del orden de competencias previsto constitucional (artículos 147.2.b y 147.3 de la Constitución) y estatutariamente (disposición transitoria séptima, 3, y artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), por lo que, desde el punto de vista material o de fondo, puede afirmarse la existencia de una competencia controvertida que permitiría, en su caso, formular un conflicto constitucional de acuerdo con lo previsto en el título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

5ª.- Posibilidad de plantear un conflicto de competencia frente a un acuerdo adoptado por un parlamento en ejercicio de su función legislativa.

Como ya se ha expuesto, los elementos que, desde el punto de vista objetivo, son necesarios para que, presupuesto el elemento subjetivo, sea planteable un conflicto positivo de competencias son dos: primero, que se trate de un acto susceptible de ser impugnado; segundo, que dicho acto incurra en un vicio competencial por infracción de las normas de delimitación que están contenidas en el bloque de constitucionalidad, puesto que la determinación de los actos idóneos para suscitar el conflicto depende, en buena medida, de la amplitud con que se configura el vicio de incompetencia.

El segundo de estos requisitos ha sido objeto de examen en la consideración jurídica precedente al tratar la eventual incompatibilidad de la regulación contenida en el artículo 2.3.d) de la PREPCE con el ámbito de autonomía de Castilla y León.

El análisis de la concurrencia del primer requisito, es decir, de la idoneidad del acto de aprobación por parte del Pleno del Parlamento Vasco, en la sesión celebrada el 30 de diciembre de 2004, de la PREPCE, para constituirse en objeto de un conflicto de competencia, debe partir del Auto del Tribunal Constitucional 135/2004, de 20 de abril, por el que se inadmitió a trámite la



impugnación por parte del Gobierno de la Nación, al amparo del título V de la LOTC, del Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprobaba la mencionada propuesta, así como del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que ésta se admitía a trámite. En la mencionada resolución judicial se determina que los referidos Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos “no podrían ser considerados resoluciones a los efectos de los artículos 161.2 CE y 76 LOTC, ya que en modo alguno culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria a seguir por la Comunidad Autónoma o por sus órganos, y que en este supuesto habría de concluir, en su caso, *ex* artículo 46 EAPV, con la aprobación por el Parlamento vasco de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía por mayoría absoluta para su remisión, como iniciativa de reforma, a las Cortes Generales”.

Como podemos observar, la situación de hecho que ahora se plantea es distinta de la resuelta por el citado Auto, en la medida en que la conclusión del proceso de reforma a seguir por la Comunidad Autónoma del País Vasco, a la que se refiere el Alto Tribunal, ya se ha producido. Por ello, los razonamientos contenidos en dicha resolución no pueden pura y simplemente trasladarse, sin matización alguna, al presente supuesto, sino que resulta obligado analizar los obstáculos que una impugnación como la pretendida podría encontrar para su admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional.

Este análisis requiere considerar, en primer lugar, si la naturaleza legislativa del órgano que adopta el acto que da lugar al conflicto de competencias puede determinar su inadmisión. En segundo lugar, sería preciso establecer si este acto de aprobación, en la medida en que se puede calificar como un acto de trámite inserto en un procedimiento legislativo inacabado, es susceptible de ser impugnado por esta vía.

A) La circunstancia de tratarse de un acuerdo adoptado por un parlamento.

Adentrándonos en el primer punto objeto de examen, para que sea posible el planteamiento de un conflicto de competencias es preciso que exista “un acto de una autoridad”. El artículo 61.1 debe leerse conjuntamente con el artículo 63.1 de la LOTC. La Ley reclama un acto emanado de la autoridad de otra Comunidad Autónoma o del Estado. No sólo se incluyen en este concepto los actos de una Administración Pública, sino también actos de un órgano



auxiliar, gubernamental o parlamentario, como el que nos ocupa. Entre los ejemplos que se pueden incluir como actos parlamentarios que han sido objeto de conflictos de competencias encontramos el caso del referendo del nombramiento del *lehendakari* del País Vasco (Sentencias del Tribunal Constitucional 5 y 8/1987) o el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 9 de febrero de 1999, por el que se autorizaba al “Parlamento del Kurdistan en el exilio” para que se reuniera en la sede de la Cámara, Acuerdo al que se refiere el Auto del Tribunal Constitucional 192/1999, de 20 de julio.

En las mencionadas resoluciones judiciales se señala que la controversia se traba “con independencia de que el órgano estatal legitimado para promoverlo sea el Gobierno de la Nación y de que la disposición o resolución autonómicas causantes de la supuesta invasión de las competencias estatales lo sean de su Asamblea Legislativa o su Gobierno. El conflicto se plantea siempre respecto de competencias estatales y autonómicas, siendo irrelevante el órgano, dentro de los legitimados, del que, en uno y otro ámbito, emanan la disposición o resolución causantes de la invasión competencial, que siempre ha de imputarse, por reconducción, al Estado o a la Comunidad Autónoma”.

Así, para que se plantee un conflicto de competencias, jurídicamente basta con que se den los requisitos procesales legalmente establecidos; por lo que únicamente la inexistencia de alguno de ellos puede determinar su inadmisión sin entrar a examinar el fondo de la cuestión, es decir, la existencia o no de la invasión de competencias.

De acuerdo con la LOTC “el conflicto positivo de competencia puede promoverse por el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma en relación con una «disposición, resolución o acto» emanado de la autoridad de otra comunidad, o con motivo de un acto concreto de aplicación, debiendo el promotor alegar las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulta y fijar con precisión y claridad lo que solicita” (Sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 julio).

Sobre esta base, cabe afirmar que la naturaleza legislativa del órgano, en sí misma considerada, no es obstáculo para que uno de sus acuerdos pueda constituir el objeto de un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.



B) La circunstancia de tratarse de un acuerdo adoptado por un parlamento en ejercicio de su función legislativa.

En los artículos 61.1, 62 y 63.1 de la LOTC se identifican los actos impugnables en un conflicto de competencia con las expresiones “disposición, resolución o acto” que no respeten “el orden constitucional de competencias” (artículos 62 y 63.1).

La jurisprudencia ha alargado mucho la noción de “acto” a los efectos de promover un conflicto constitucional. Así, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de plantear conflictos de competencia en relación, no sólo con disposiciones de rango reglamentario (decretos y órdenes), sino también con actos de muy distinta naturaleza:

- Resoluciones administrativas: por ejemplo, de la Dirección General de los Registros y del Notariado anunciando la provisión ordinaria de Notarías vacantes (Sentencia 1/1982, de 28 de enero); de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, prorrogando una convocatoria de ayudas (Sentencia 158/2004, de 21 de septiembre); de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, resolviendo un recurso de alzada (Sentencia 9/1985, de 28 de enero); e incluso un acta de infracción levantada por la Inspección Provincial de Trabajo (Sentencia 249/1988, de 20 de diciembre).

- Circulares o comunicaciones: por ejemplo, una comunicación de un Gobernador Civil al Consejero de Sanidad de un Gobierno Autónomo para informarle sobre alimentos en estado nocivo (Sentencia 33/1982, de 8 de junio); una circular de una Dirección General de una Administración Autónoma sobre interpretación y aplicación de una norma reglamentaria sobre cotización por horas extraordinarias (Sentencia 27/1983, de 20 de abril); o la negativa a remitir una determinada documentación (Sentencia 220/1992, de 11 de diciembre).

- Actos de trámite: por ejemplo, un acta de inspección levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura (Sentencia 143/1985, de 24 de octubre).



- Acuerdos o convenios: por ejemplo, un acuerdo de colaboración entre una Consejería de una Comunidad Autónoma y una Administración de otro Estado (Sentencia 137/1989, de 20 de julio).

- E incluso, simples actuaciones materiales o en vía de hecho: por ejemplo, determinadas actuaciones de un Gobierno Autonómico en el marco de unas elecciones sindicales (Sentencia 102/1988, de 8 de junio); o en un enclave perteneciente a otra Comunidad Autónoma (Sentencia 101/1995, de 22 de junio).

Esta doctrina ha sido bien resumida por el propio Tribunal, insistiendo en que lo importante no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una disputa competencial (Sentencia 195/2001, de 4 de octubre; 235/1991, de 12 de diciembre; 1/1986, de 10 de enero; o 243/1993). En concreto, la Sentencia 143/1985 señala que "tanto los actos resolutorios como los de trámite resultan impugnables en conflicto al no existir ningún límite expreso en la LOTC que restrinja el concepto de «acto» a que dicha Ley se refiere en los artículos 61, 62 y 63 y que rebaje su alcance natural", como tampoco existe "razón alguna para distinguir, dentro de los actos de simple trámite, los que sean de trámite cualificado de los que no tengan tal condición".

También la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1989, de 20 de julio, señala que "si bien, como reiteradamente ha declarado este Tribunal, la vulneración del orden de competencias que está en la base de un conflicto ha de ser actual, real y efectiva, excluyéndose la inadmisibilidad de los conflictos meramente preventivos, virtuales o hipotéticos –así lo recuerda la STC 166/1987, fundamento jurídico 2.º–, la existencia o inexistencia de la supuesta vulneración no se halla subordinada a la eficacia real del acto que la ocasiona, sino a la conexión necesaria entre el acto y el ejercicio de una competencia, cuya titularidad reclama para sí el promotor del proceso constitucional", así como que "el conflicto puede suscitarse respecto de actos de cualquier clase, sin que importe su ubicación en el procedimiento de adopción de las decisiones de los órganos de que dimanen, ni la virtualidad de su operatividad fuera de la organización que los emite, y su corrección desde el punto de vista de su validez y eficacia es algo permanentemente manifestado por este Tribunal -cfr., por ejemplo, la STC 102/1988, fundamento jurídico 3.º".



En cualquier caso, es evidente que la propia naturaleza del Acuerdo del Parlamento Vasco, en cuanto inserto en un procedimiento legislativo aún no concluido, tiene un carácter especial que no permite identificarlo de forma completa con los distintos actos de trámite que han sido admitidos como objeto de un conflicto de competencias por el Tribunal Constitucional.

Así, a pesar de que la reforma estatutaria se trata, *ad intra* de las asambleas legislativas autonómicas, como un procedimiento legislativo, éste no acaba en norma, sino en la proposición de la misma para que el Parlamento nacional delibere sobre ella y –él sí– acabe aprobándola por Ley Orgánica. Con esta aprobación se efectúa una labor de control de la reforma, porque su intervención no puede ser considerada un acto debido, sino que posee pleno contenido constitutivo, como corresponde al órgano que representa al pueblo español en el que reside la soberanía nacional (artículos 66.1 y 1.2 de nuestra Constitución).

Tal y como mantienen diversos autores, este iter procedimental desarrollado en la Comunidad Autónoma no se trata, en realidad, de un procedimiento legislativo perfecto, porque su resultado, es decir, la aprobación por su Asamblea Legislativa es más bien un texto iniciativa del procedimiento que ha de tener lugar en las Cortes Generales, iter que sí es un procedimiento legislativo perfecto en toda regla. Por lo tanto, el texto final de la reforma no es el aprobado por los parlamentos autonómicos, sino otro sobre el que el Parlamento nacional ha manifestado su parecer mediante el correspondiente procedimiento legislativo.

No obstante, no puede dejar de advertirse cómo otros autores, sin negar su cualidad de normas estatales (en cuanto Leyes Orgánicas aprobadas por las Cortes Generales), han puesto de manifiesto la condición de los Estatutos de Autonomía como expresión básica y esencial del “principio autonómico”, estando sometidos constitucionalmente a un grado tal de rigidez en su reforma (calificado literalmente de “superrigidez”) que permite hablar prácticamente de la existencia de un procedimiento mixto entre las Asambleas Autonómicas y las Cortes Generales.

En este sentido, no puede dejar de aludirse a la Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, relativa a la impugnación promovida por el Gobierno del Estado contra la Resolución del Presidente del Parlamento Foral de Navarra de 25 de



agosto de 1983, proponiendo al Rey la designación del Presidente del Gobierno de Navarra, con base en el artículo 161.2 de la Constitución y el título V de la LOTC, según la cual “no cabe duda de que el acto compuesto de nombramiento, el cual comprende cada uno de los que lo forman, ha de incluirse en su conjunto y en cada una de sus partes dentro de la materia constitucional, por lo que el TC no puede compartir la tesis de que la cuestión planteada sea de mera legalidad, ya que trasciende de la misma para incidir en el orden constitucional. Por otro lado, tampoco puede admitirse que el acto del Parlamento Foral sea de mero trámite, dado que culmina el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral –dotada de personalidad jurídica–, al que pone fin. Por ello se configura como un acto de carácter resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte”.

No obstante, la mayoría de las escasas referencias jurisprudenciales parecen apuntar hacia la primera de las tesis expuestas, siendo tal la postura sostenida por el Tribunal Constitucional en el caso de recursos de amparo contra actos sin valor de Ley, que ni son normas reglamentarias de la Cámara cuya vía de impugnación la constituyen los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (artículo 27.2 de la LOTC), ni disposiciones normativas de carácter general que pudieran asimilarse a la misma, ni tampoco de actos con valor de Ley (Auto del Tribunal Constitucional 659/1987, de 27 mayo). En esta resolución se sostiene que, tratándose de actos de naturaleza parlamentaria que reúnan estas características, “se ha de tener en cuenta que lo fundamental al respecto no es tanto la naturaleza del acto, sino la función y efectos del mismo dentro del procedimiento legislativo”, puesto que “la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas (rechazándolas o convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara) es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales”.

No puede desconocerse, sin embargo, que en la vía de impugnación apuntada se ha de valorar si se ha producido o no una efectiva vulneración de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, lo que sólo es posible, lógicamente, cuando un acto tiene eficacia jurídica total, por lo que no se admiten contra actos de tramitación de procedimientos legislativos. No obstante, ésta no es la finalidad perseguida por el conflicto de competencias, destinado a valorar si existe una efectiva vulneración de competencias, razón por la cual el Tribunal Constitucional ha sostenido en distintas ocasiones que el



conflicto puede suscitarse respecto de actos de cualquier clase, sin que importe su ubicación en el procedimiento de adopción de las decisiones de los órganos de que dimanen, ni la virtualidad de su operatividad fuera de la organización que los emite, como ya hemos señalado. Vista la evidente vulneración de competencias ya señalada y acreditada, lo relevante, de seguir esta línea jurisprudencial, sería la adopción de un acto (acuerdo por el que se propone, de forma indirecta y mediante lo que podría calificarse un fraude de ley, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) por un órgano incompetente para ello (el Parlamento Vasco), con independencia de su carácter de acto de trámite o su incardinación en un procedimiento legislativo complejo como es el de la reforma estatutaria.

El mismo argumento sería de aplicación a lo señalado en el Auto del Tribunal Constitucional 135/2004, de 20 de abril, en relación con el carácter de los actos impugnados por el Gobierno de la Nación, puesto que basa la inadmisión en la inadecuación de los mencionados Acuerdos para ser objeto del recurso previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, lo que impide que se transponga, de forma total y definitiva al supuesto que nos ocupa, puesto que, mientras que el recurso del artículo 161.2 de la Constitución sólo puede interponerse contra “disposiciones y resoluciones” (lo que hace lógico que el Tribunal Constitucional intente valorar si tienen o no carácter finalizador del procedimiento), la vía del conflicto de competencias puede emplearse contra “disposiciones, resoluciones o actos” (artículo 63.1 de la LOTC), motivo por el que ha sido admitida su interposición contra actos de trámite en diversas ocasiones.

La inexistencia de precedente alguno en materia de planteamiento de conflictos de competencia en relación con actos de trámite incardinados dentro de procedimientos de naturaleza legislativa, nos obliga a remitirnos a supuestos similares, como los de conflictos constitucionales de atribuciones entre órganos constitucionales, “que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional” (Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1986, de 17 abril). En el conflicto resuelto por la mencionada resolución judicial, “los actos identificados como lesivos de las atribuciones defendidas –las votaciones en el Congreso y en el Senado sobre determinados artículos, del proyecto tramitado ante una y otra Cámara– agotaron su eficacia en lo que tuvieron de manifestación de voluntad de cada Cámara y de presupuesto para



la continuación del procedimiento legislativo, pero al carecer de la condición de disposición normativa, no pudieron entrañar por sí mismos, despojos competenciales algunos, al carecer de virtualidad, agresiva, actual, y efectiva, sobre atribuciones de otro órgano Constitucional”.

No obstante estas consideraciones, el Tribunal Constitucional señala que “las mismas no llevarían necesariamente a la inadmisibilidad del recurso porque si es cierto que, en el momento en que los conflictos fueron interpuestos, los actos en que quiso concretar la invasión aducida eran, por su relevancia externa, incapaces de haberla generado, vigentes las disposiciones legislativas en que aquellos actos parlamentarios se integraron procedimentalmente, la lesión reprochada adquirió actualidad y eficacia”. Ello conlleva la necesidad de anudar lo expuesto con el resultado de la tramitación del proceso de reforma iniciado por la propuesta del Gobierno Vasco, y la subsiguiente aprobación por el Parlamento Vasco, ante las Cortes Generales y el rechazo por éstas, cuestión que analizaremos en el siguiente punto del cuerpo de este dictamen.

A modo de resumen, cabe afirmar que la circunstancia de emanar el acto en cuestión de un parlamento no constituye por sí sola un obstáculo para su impugnación ante el Tribunal Constitucional por la vía del conflicto de competencia.

Por el contrario, la cuestión de si puede impugnarse un acuerdo adoptado por un parlamento en ejercicio de su función legislativa resulta mucho menos clara, careciendo el Tribunal Constitucional de criterio no ya consolidado sino siquiera establecido con una mínima firmeza, por cuanto que sólo ha tenido la oportunidad de tratarla con carácter ciertamente esporádico y puntual.

Con carácter general, parece difícil admitir dicha posibilidad frente a cualesquiera actos “legislativos”, en la medida en que podría resultar perturbado el libre debate y confrontación de ideas y posiciones políticas propios del ámbito parlamentario. Sin embargo, no cabe desconocer que en el supuesto de hecho ahora planteado concurren circunstancias singulares, en particular en cuanto que con el acuerdo examinado se perfecciona y pone fin a la fase “autonómica” de tramitación legislativa de la reforma de un Estatuto de Autonomía.



Por ello, no puede descartarse de antemano y en sentido absoluto la viabilidad procesal de la eventual decisión de plantear un conflicto de competencia, decisión que el Consejo reconoce, aunque no pueda entrar en su valoración por resultarle vedado por lo dispuesto en el artículo 2 de su Ley reguladora, que ha de adoptarse tras la adecuada ponderación de todos los intereses en conflicto, de los cuales los estrictamente jurídicos son sólo una parte.

6ª.- Posibilidad de plantear el conflicto de competencia una vez que la propuesta ha sido rechazada por las Cortes Generales.

Con independencia de las consideraciones que, en orden a su impugnación a través del conflicto positivo de competencias, suscita la particular naturaleza jurídica del Acuerdo aprobatorio de la PREPCE, no puede eludirse, en este momento, el análisis de la incidencia que, a tales efectos, haya podido tener la posterior tramitación de aquélla en las Cortes Generales. A esta circunstancia aluden tanto la consulta formulada por la Junta de Castilla y León, como la contestación al requerimiento efectuada por el Gobierno Vasco. Según se ha expuesto en los antecedentes de hecho, el 1 de febrero de 2005 el Pleno del Congreso de los Diputados debate de totalidad y vota la propuesta, quedando rechazada. Antes de tal fecha se había producido ya el requerimiento de la Junta de Castilla y León al Gobierno y al Parlamento Vascos (Acuerdo de 13 de enero de 2005, recibido el 19 del mismo mes por tales Instituciones). ¿Cabe en esta situación que la Junta de Castilla y León plantee el conflicto ante el Tribunal Constitucional? Contestar a esta pregunta exige estudiar los efectos jurídicos del rechazo de la propuesta por las Cortes Generales.

El rechazo de la propuesta supone el fracaso de la reforma de Estatuto iniciada por el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, y continuada por el Parlamento Vasco, desde el Acuerdo de su Mesa, de 4 de noviembre de 2003, admitiendo a trámite aquélla, hasta su aprobación, el 30 de diciembre de 2004. Supone su fracaso porque "la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las cortes Generales, mediante ley orgánica" (artículo 147.3 de la Constitución), requisito este último exigido igualmente por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículo 46.1.c). La votación del Pleno del Congreso de los Diputados de 1 de febrero de 2005 lleva consigo, pues, el fin de la reforma estatutaria pretendida, en los términos que proponía el Acuerdo del



Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004, acto este último cuya impugnabilidad es precisamente objeto de este dictamen.

El rechazo de la propuesta resulta, así mismo, de lo previsto en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. La propuesta que nos ocupa fue sometida al debate de totalidad previsto en el apartado tercero de dicha Resolución, por remisión de su apartado séptimo, números 1 y 2. El apartado tercero, número 3, regula el resultado desfavorable en los siguientes términos: “Si la votación de totalidad fuera desfavorable, se entenderá rechazada la propuesta de reforma, con los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía”. Es claro, en consecuencia, que una votación desfavorable, en ese momento de la tramitación de la reforma, implica su terminante rechazo por las Cortes Generales y el fin del procedimiento legislativo en curso. No es óbice para ello el último inciso del precepto citado, que prevé el rechazo de la propuesta “con los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía”. Se refiere esta frase a la regulación que los Estatutos pueden contener respecto a una eventual denegación por el Parlamento español de la propuesta de reforma. Al respecto, la mayoría de los Estatutos prohíben reintentar la reforma, es decir, someterla nuevamente a debate y/o votación de la Asamblea Regional, durante el plazo de un año; alguno, como el de Canarias, impide que se someta nuevamente a debate en la misma legislatura del Parlamento Autonómico; otros, como el del País Vasco, no especifica nada sobre tal supuesto. Esta ausencia de regulación supone, en principio, que tanto el Parlamento Vasco como el Gobierno Vasco, legitimados para iniciar una reforma estatutaria, conforme al artículo 46.1.a) del Estatuto del País Vasco, podrían intentarla de nuevo sin límite temporal; claro está que tal intento pasaría inevitablemente por un nuevo debate y votación de la correspondiente propuesta de reforma.

Tras el examen de los efectos jurídicos producidos por la votación de totalidad desfavorable a la PREPCE, ha de responderse a la interrogación antes formulada: ¿es procedente plantear, en este momento, conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional en relación con la citada propuesta, aprobada por Acuerdo del Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004? La pregunta puede precisarse aún más, desde la perspectiva ahora examinada: ¿es en la actualidad tal propuesta, en lo que afecta al Condado de Treviño, objeto procesalmente idóneo para el planteamiento de un conflicto de



competencias, dado que ha sido rechazada por las Cortes Generales? El Consejo Consultivo, por las razones que se exponen a continuación, considera que no lo es.

En primer lugar, si se entiende que el posible objeto del conflicto es la PREPCE, en lo que atañe a la discutida mención de Treviño, parece evidente que su rechazo por el Congreso de los Diputados implica, sin más, la desaparición de la misma. Desde el punto de vista jurídico la propuesta fracasada es inexistente, en la medida en que el rechazo de las Cortes Generales supone su completa inoperancia, y en cuanto que es precisamente la cualidad de producir efectos –en este caso, la posibilidad de ser debatida en aquéllas– la que, desde la óptica del derecho, le otorga existencia. La inoperatividad de la PREPCE, una vez rechazada por el Congreso de los Diputados, es algo manifiesto, pues por sí misma es ya incapaz de producir los efectos que le son propios. Cualquier posibilidad de que volviera a producirlos, recobrando –digámoslo así– vida jurídica, pasaría por que la asumiera de nuevo el Gobierno Vasco, recomenzando el proceso de reforma estatutaria, conforme al artículo 46.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, o por que la volviera a aprobar el Parlamento de tal Comunidad, en los términos previstos en el mismo precepto. No habría, pues, acto impugnabile, ya que faltaría la disposición, resolución o acto contra los que dirigir el conflicto, requisito objetivo ineludible –al menos en la fase previa a su interposición– para plantearlo (artículo 63 de la LOTC).

No obstante lo expuesto, podría argumentarse que el objeto, procesalmente hablando, del conflicto no sería tanto la PREPCE, en la repetida regulación de una posible segregación del territorio burgalés de Treviño, sino el Acuerdo de 30 de diciembre de 2004 del Parlamento Vasco en Pleno aprobándola. Aunque el requerimiento de la Junta de Castilla y León al Gobierno y Parlamento Vascos, de 13 de enero de 2005, solicita propiamente “la anulación y revocación de la letra d) del apartado tercero del artículo 2, en lo que afecte al enclave de Treviño, de la Propuesta de Reforma, denominada Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, cabría defender que su objeto se extiende también al Acuerdo aprobatorio, en la medida que la intimación a la citada Cámara se efectúa atendiendo al hecho de que ha sido la autora de aquél, y considerando que las requeridas anulación y revocación de la propuesta implicarían la correspondiente afectación anulativa del citado acto de aprobación. No parece, en principio, que fuese obstáculo a este razonamiento



el criterio repetidamente sentado por el Tribunal Constitucional, que condiciona el contenido del *petitum* de la demanda a lo solicitado en el escrito de requerimiento (Sentencias 116/1984, de 4 de diciembre; 96/1986, de 10 de julio; 104/1989, de 8 de junio; y 101/1995, de 22 de junio), puesto que el requerimiento de anulación de la propuesta presupone la revocación parcial del Acuerdo que la aprobó.

Partiendo, pues, en los términos explicados, de que el objeto del requerimiento sea no sólo la PREPCE, sino también el Acuerdo aprobatorio del Parlamento Vasco, se llega igualmente a la conclusión de que, tras el rechazo de aquélla por las Cortes Generales, no habría objeto procesalmente adecuado para plantear el conflicto. El parecer de este Consejo, al respecto, se basa en las razones que se exponen a continuación:

a) El Acuerdo de 30 de diciembre de 2004 del Parlamento Vasco, aprobatorio de la repetida propuesta, en cuanto acto insertado en el procedimiento de reforma estatutaria (artículo 46.1.b del Estatuto del País Vasco), ya desplegó la totalidad de sus efectos, dando paso a la posterior tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. La extinción de los efectos de dicho acto es mayor, si cabe, en la medida que la propuesta fue rechazada por aquéllas y el procedimiento de reforma, por tanto, ha finalizado. Es difícil, en estas condiciones, apreciar en el señalado Acuerdo suficientes requisitos de efectividad como para hacerlo objeto de un conflicto de competencias. Por otro lado, no se dan en este caso circunstancias añadidas que el Tribunal Constitucional ha considerado para entender que se mantenía el objeto del proceso, pese a haberse producido la extinción de los efectos del acto impugnado. (Es particularmente significativa, en este sentido, la Sentencia 147/1998, de 2 de julio, referente a la impugnación por el Gobierno Vasco de un Plan de Pesca elaborado por la Administración estatal para los meses de enero y febrero de 1988). Al respecto, es determinante que no cabe apreciar la existencia de nuevos actos de ejercicio de la competencia cuestionada. Es imposible, por tanto, dada la singularidad del Acuerdo aprobatorio examinado, concluir que “la competencia siga o pueda seguir siendo ejercida en los mismos términos que provocaron su surgimiento” (fundamento jurídico 3 de la citada Sentencia 147/1998).

b) No obstante lo dicho, cabría argumentar en contrario, invocando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual lo



decisivo, al efecto de la posibilidad de utilizar la vía constitucional del conflicto de competencias, no es la naturaleza del acto que se discuta en el mismo, sino la posibilidad de lesionar las competencias de otro órgano (Sentencias 143/1985, de 24 de octubre y 102/1988, de 8 de junio). Cabría alegar –y esto es igualmente aplicable a la propuesta– que, aun extinguidos los efectos del repetido Acuerdo aprobatorio, éste podría producir de alguna forma efectos lesivos para las competencias que constitucional y estatutariamente corresponden a la Comunidad de Castilla y León. Mas esta forma de discurrir choca con lo que es la base de la jurisprudencia mencionada: la posibilidad de lesionar las competencias del órgano requirente. Y en la medida que la PREPCE ha sido rechazada por las Cortes Generales, tal posibilidad no existe.

c) Con todo, podría todavía aducirse un último argumento en pro de la existencia de objeto del proceso constitucional de conflicto de competencias: a pesar de que, en este momento, el Acuerdo –y, por ende, la propuesta por él aprobada– no supone una agresión real a las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no puede descartarse la posibilidad de que de alguna forma –nuevas aprobaciones del Gobierno o del Parlamento Vasco, u otros hipotéticos actos que de algún modo hicieran recobrar efecto al susodicho Acuerdo–, en un futuro, sí pueda ser causa de una invasión del citado ámbito competencial. Pero frente a este razonamiento se yergue el insalvable obstáculo de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 67/1983, de 18 de agosto; 95/1984, de 18 de octubre; 116/1984, de 4 de diciembre; 166/1987, de 28 de octubre; 137/1989, de 20 de julio; y 15/1997, de 30 de enero), según la cual “no cabe aceptar la posibilidad de conflictos hipotéticos en los que se solicite una declaración preventiva de competencias frente a una lesión todavía no producida” (fundamento jurídico 3 de la Sentencia 102/1988, de 8 de junio). En definitiva, la exigencia de una lesión actual, real y efectiva, no meramente potencial, del orden de competencias, acorde con el carácter reparador –y no preventivo– de los procesos constitucionales, impide que pueda aceptarse la indicada argumentación.

Por este mismo motivo, y aunque en puridad pudiera resultar ociosa la aclaración, cabe señalar que las eventuales disposiciones, acuerdos, decisiones, resoluciones o, en definitiva, cualquier actuación que en el futuro pudiera llevarse a cabo por parte de las Instituciones del País Vasco que incidiera en la misma lesión competencial ahora puesta de manifiesto, permitiría



utilizar los oportunos instrumentos de reacción jurídica frente a ésta, no sólo por parte de la Comunidad de Castilla y León sino también por parte del Gobierno de la Nación.

Llegados a este punto, no puede pasarse por alto la consideración de un importante hecho, acaecido con posterioridad al rechazo de la PREPCE por las Cortes Generales: la disolución del Parlamento Vasco y convocatoria de elecciones, llevadas a cabo por el Decreto del *lehendakari* 2/2005, de 21 de febrero. A mayor abundamiento, de las razones expuestas en los anteriores párrafos puede entenderse que la citada disolución implicaría la caducidad de la propuesta y de los efectos del Acuerdo aprobatorio. Pese a que el Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983, no contiene un precepto expreso que prevea la caducidad de los asuntos pendientes, en caso de disolución de la Cámara, al modo que lo hace el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados, dicho efecto se produciría por mor del principio de representatividad, en virtud del cual la nueva Asamblea no está vinculada por los actos de la anterior (Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1984, de 28 de septiembre, fundamento jurídico 6).

Finalmente, debe resaltarse que, frente a toda la argumentación expuesta que conduce a la inexistencia del idóneo objeto procesal de conflicto de competencias, no puede prosperar tampoco la invocación del criterio sentado por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, consistente en que la pérdida de vigencia material de la resolución o disposición directamente impugnada no conlleva necesariamente la pérdida del objeto del conflicto, siempre que subsista la controversia competencial (Sentencias 182/1988, de 13 de octubre; 248/1988, de 20 de diciembre; 167/1993, de 27 de mayo; y 147/1998, de 2 de julio, entre otras). Primeramente, porque este criterio jurisprudencial nace cuando, una vez planteado el conflicto, se produce la derogación de la disposición impugnada, mientras que en el presente caso nos encontramos en la fase previa a su planteamiento. En segundo lugar, porque tal criterio se basa en la subsistencia de la controversia competencial, requisito éste que, vistas las razones anteriores, no cabe apreciar en el supuesto que nos ocupa.

En conclusión, a la vista de cuanto se ha explicado anteriormente, este Consejo considera que, tras el rechazo de la PREPCE por las Cortes Generales, legítimas representantes del pueblo español en el que reside la soberanía y del



que emanan todos los poderes del Estado (artículos 1.2 y 66.1 de la Constitución), no cabe formalizar ante el Tribunal Constitucional el conflicto positivo de competencia sobre el que recae la consulta, por falta de objeto procesalmente adecuado para su planteamiento.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

1ª) La regulación contenida en el artículo 2.3.d) de la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobada por Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco el día 30 de diciembre de 2004, resulta incompatible con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, derivando tal incompatibilidad en una invasión del ámbito de autonomía y competencias de la Comunidad.

2ª) Sin perjuicio de lo anterior, no se aprecia que existan fundamentos jurídicos suficientes para plantear conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional frente a dicho Acuerdo por carecer éste de cualquier eficacia y virtualidad jurídica al haber quedado rechazada la propuesta por el Pleno del Congreso de los Diputados, en debate y votación de totalidad, el día 1 de febrero de 2005.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.