

Artículo 2

El territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid.

COMENTARIO

FABIO PASCUA MATEO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 2 del Estatuto contiene la delimitación territorial de la Comunidad al disponer que «el territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la Provincia de Madrid». Su redacción procede de la reforma llevada a cabo en dicho estatuto por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Hasta ese momento, el texto en vigor establecía que «el territorio de la Comunidad Autónoma es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Madrid». La modificación en sí misma no parece a primera vista tener demasiada entidad y da la sensación de buscar por puro prurito de jurista una cierta mejora técnica en la medida en que, tal y como establece el artículo 141.1 CE, la Provincia es una entidad «determinada por la agrupación de municipios», de modo que nada aportaba la mención que la LO 3/1983 hacía a estos últimos, ni siquiera a efectos de regular la modificación de los límites de los respectivos términos municipales. En efecto, si dicha alteración no afecta al conjunto de la Comunidad, por estar implicados sólo municipios intracomunitarios, será aplicable la normativa prevista en el artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero en el caso de cambios que afecten a los límites exteriores de una Provincia, deberán ser acometidos además mediante ley orgánica, tal y como dispone el artículo 141.1 CE¹. No obstante, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, la reforma tiene probablemente —nada se dice al respecto en los muy pocos antecedentes legislativos tanto en los debates en la Asamblea de Madrid, como en las Cortes Generales— la intención de blindar el territorio de la Comunidad, de manera que no baste

¹ Es el caso de la llevada a cabo a través de la Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia. La exigencia fue introducida en la Comisión Constitucional del Senado a instancias del Grupo Socialista y tenía como objetivo reforzar la seguridad jurídica del proceso electoral, puesto que, de acuerdo con lo que disponen los artículos 68 y 69 CE, la provincia es la circunscripción básica para la elección de diputados y senadores. Algún autor ha criticado, no obstante, esta disposición por la «superconstitucionalización» que entraña, ya que nunca antes se había exigido ley orgánica para esta modificación, aunque sí ley ordinaria, tal y como disponía el artículo 10 de la Constitución de 1931. Ver GUAITA MARTORELL, A., Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978, RAP, núm. 94, enero-abril 1981, p. 42.

para alterarlos con el procedimiento citado, sino que se requiera la correspondiente reforma del Estatuto de Autonomía.

1.1. Alcance de la reserva de Estatuto para la delimitación territorial de la Comunidad

En efecto, el artículo 147.2.b) de la Constitución establece con claridad que los Estatutos de Autonomía han de contener, entre otros aspectos, la delimitación del territorio de la Comunidad correspondiente, de manera que una lectura literal del precepto lleva inevitablemente a la conclusión de que cualquier alteración de aquél debe implicar una reforma estatutaria. Es ésta, por otra parte, la posición que ha asumido un importante sector doctrinal, que sostiene que la reserva excluye por completo una ulterior regulación estatal mediante leyes distintas del Estatuto², si bien en algún caso no se excluye una intervención ulterior del legislador autonómico siempre que haya sido expresamente prevista por aquél³. Frente a esta posición es preciso mencionar, sin embargo, los matices que se derivan de la historia constitucional reciente de España, que obligan a relativizar el alcance de la reserva apuntada⁴ y que para algún autor supone una quiebra del diseño constitucionalmente establecido, en tanto que en la práctica resulta difícil proteger al Estatuto de verse alterado en estas materias por la propia legislación autonómica⁵.

1.1.1. *Reserva estatutaria e incorporación de provincias limítrofes por Ley Orgánica del Estado: la integración de Segovia en Castilla y León*

Se trata de dos episodios bien relevantes en el problemático proceso de alumbramiento de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que obliga-

² OTTO Y PARDO, I. de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 259, si bien no excluye por completo la posibilidad de que el Estatuto permita una regulación complementaria por la Comunidad Autónoma ya constituida.

³ En este sentido GARCÍA CANALES, M., *La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo*, REDC, núm. 23, mayo-agosto 1988, p. 162, quien parece restringir, no obstante, esta reserva estatutaria sólo a los tres primeros incisos del artículo 147.2 CE, de modo que no afectaría a la delimitación competencial, conclusión lógica si se considera la incapacidad de la legislación autonómica ordinaria para perfilar ámbitos de competencias con el Estado, el cual, en cambio, sí puede abordar esta tarea a través de las leyes del artículo 150 CE, así como, dentro de ciertos límites, de la legislación básica.

⁴ Véase al efecto AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, p. 225.

⁵ Así, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo 1, Civitas, Madrid, 1982, p. 297, quien habla de una reserva absoluta frente a las leyes estatales, pero relativa respecto de las disposiciones autonómicas. Años más tarde, en *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II. El ordenamiento jurídico*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 704 y ss., aclara que la reserva relativa de Estatuto puede operar bien a favor de las leyes estatales –cuando la Constitución así lo establezca, como ocurre con la delimitación de competencias– o a favor de las leyes autonómicas, supuesto en el que la apertura ha de venir consagrada en el propio Estatuto y que resulta más discutible jurídicamente.

ron al Tribunal Constitucional a intervenir con sendas resoluciones que parecen trazar un camino más o menos seguro en nuestra aproximación al problema. El primero de ellos cronológicamente fue el de la incorporación de la Provincia de Segovia a dicha Comunidad una vez que el Estatuto ya se encontraba aprobado. Recordemos brevemente las circunstancias del caso. El Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, incluía a Segovia dentro del denominado Consejo General de Castilla y León pero lo hizo con dos salvedades importantes que no aparecían en muchos otros decretos-leyes de creación de órganos preautonómicos⁶, esto es, de un lado, que la incorporación al Consejo General no implicaba decisión final alguna respecto de la incorporación de cada provincia a la Comunidad resultante y, de otro, que la decisión definitiva debía ser tomada por mayoría de dos tercios de los parlamentarios electos por las distintas provincias (disposición transitoria tercera). Tales disposiciones permitieron que Santander y Logroño optaran por constituir sus propias Comunidades Autónomas, si bien en su primera redacción los respectivos Estatutos contemplaban un procedimiento simplificado de incorporación a la Comunidad de Castilla y León hoy derogado. Por su parte Segovia declinó incorporarse a la Asamblea de Parlamentarios y de Diputados Provinciales de Castilla y León que había de redactar el proyecto de Estatuto de esta Comunidad el 27 de junio de 1981 conforme al artículo 146 CE, si bien, y a diferencia de Santander y Logroño, tampoco inició en tiempo los trámites para convertirse en Comunidad uniprovincial, debido a la falta del quórum político necesario en los distintos ayuntamientos, singularmente el de la Villa de Cuellar, el segundo municipio más poblado de la Provincia⁷.

Ante esta situación de indefinición, las Cortes Generales decidieron invocar la previsión del artículo 144.c) y sustituyeron la iniciativa autonómica para Segovia por razones de interés general, dado que iba a ser la única provincia que se mantuviera al margen del Estado autonómico. Tal fue el objeto de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que podía reclamar a priori como precedente el de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, que incorporó a Almería dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se iba a constituir conforme al procedimiento agravado del artículo 151 CE. Ahora bien,

⁶ Cabe, no obstante, mencionar el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, que regula la aplicación a Navarra de las disposiciones del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, de creación del Consejo General del País Vasco, en el que inicialmente estaba prevista la integración de esta Provincia. Según sus previsiones toda decisión al respecto debía ser precedida de un referéndum convocado conforme a los términos acordados por el Gobierno de la Nación y la Diputación foral de Navarra. Asimismo, merece especial atención, por afectar a la Comunidad de Madrid, el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, cuya disposición adicional preveía la posible incorporación a la entonces denominada Región Castellano-Manchega de la Provincia de Madrid. Acerca del mapa preautonómico y su incidencia posterior en el desarrollo del Título VIII de la Constitución puede consultarse MUÑOZ MACHADO, S., *La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía*, Civitas. REDA, núm. 28, enero-marzo 1981, pp. 139 y ss.

⁷ Sí hubo un acuerdo de la Diputación Provincial de iniciación del proceso autonómico el 31 de julio de 1981, pero la consecución de los requisitos contemplados en el artículo 143.2 CE en el plazo de seis meses constitucionalmente exigido fue ciertamente problemática, con dos acuerdos contradictorios por parte del Ayuntamiento de Cuellar, sin cuyo concurso no se alcanzaba la mayoría de población de la Provincia requerida por el artículo 143.2.

en el caso segoviano las circunstancias eran algo más complejas, puesto que no se trataba de incorporar una provincia a una Comunidad en formación, a pesar de que así lo proclame su artículo único.¹, sino de extender el territorio contemplado en el artículo 2 de un Estatuto ya aprobado y promulgado, como lo estaba la LO 4/1983, de 25 de febrero, cuando el 1 de marzo se discutía y votaba en el pleno del Senado, por el procedimiento de lectura única, el proyecto de ley orgánica citado. Por ello, a pesar de publicarse la misma fecha que aquél, la LO 5/1983 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por 54 senadores. El caso fue resuelto por la STC 100/1984, de 8 de noviembre⁸, la cual negó que las provincias tuvieran un derecho propio a la autonomía y aceptó que el artículo 144 CE imponía límites al principio de voluntariedad recogido con carácter general en el artículo 2 CE, límites fundados en el interés nacional y que habían de ser apreciados por las Cortes Generales. En consecuencia se aceptó la constitucionalidad de la LO 5/1983 y se entendió ampliado el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Desde el punto de vista del encaje de tal extensión en la reserva estatutaria de delimitación del territorio autonómico, si bien el artículo 2 de la LO 4/1983 no citaba a Segovia dentro de las Provincias de la Comunidad, lo cierto es que su disposición transitoria octava permitía eludir cualquier problema, puesto que establecía que, si una ley orgánica autorizaba la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad, tal incorporación se produciría sin más requisitos con su entrada en vigor. En fin, la reforma del Estatuto de Castilla y León llevada a cabo por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, modificó el artículo 2 para dar entrada a la Provincia de Segovia y poner fin a esta anomalía.

1.1.2. *Los enclaves*

El segundo supuesto planteado es el relativo a los enclaves en el territorio de otra Comunidad Autónoma. El *leading case* lo constituye la STC 99/1986, relativa precisamente al más extenso de todos, el Condado de Treviño, integrado en la Provincia de Burgos y, como tal, parte de la Comunidad de Castilla y León, aunque rodeado completamente por territorios de la Provincia de Álava, de cuya capital Vitoria dista unos pocos kilómetros⁹. Sin

⁸ Un comentario a la misma puede leerse en ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y CALONGE RUIZ, A., En torno al artículo 144 de la Constitución. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1984), Civitas. REDA, núm. 45, abril-junio 1985, pp. 261 y ss. También LEGUINA VILLA, J., El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la Sentencia de Segovia, STC 100/1984, de 8 de noviembre), REDC, núm. 14, mayo-agosto 1985, pp. 181 y ss.

⁹ No es el único caso, sin embargo, ya que al mismo pueden añadirse el de Petilla de Aragón, perteneciente a Navarra y localizado en Zaragoza, y Orduña, vinculado a Vizcaya y situado en parte sobre Álava y en parte sobre Burgos, el de Villaverde de Trucios, perteneciente a Cantabria y ubicado en Vizcaya, o el del Rincón de Ademuz, integrado en Valencia, pero rodeado por tierras de Teruel y Cuenca. También la Comunidad de Madrid conoce de un enclave en Castilla y León, concretamente el de la Dehesa de Cepeda, perteneciente al Municipio de Santa María de la Alameda y ubicado entre las Provincias de Segovia y Ávila. A la inversa, la Comunidad de Castilla-La Mancha tiene un enclave en la de Madrid, con-

entrar en las circunstancias históricas y geográficas esgrimidas en un debate ya largo para defender el mantenimiento de la actual situación o su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca¹⁰, lo que a nuestros efectos importa es la posibilidad o no de que una operación semejante requiera la modificación de los Estatutos implicados y, sobre todo, cuál es la normativa aplicable para fijar el procedimiento. La primera cuestión es objeto de atención a través de un pronunciamiento *obiter dicta* por parte del Tribunal Constitucional en la STC 99/1986 ya mencionada. Concretamente este órgano acude a una interpretación literal de los distintos Estatutos para distinguir dos grupos bien diferenciados: de un lado, el de aquéllos, como el de Castilla y León en su redacción original, que se limitaban a establecer un ámbito espacial de vigencia de sus normas, por referir su territorio al de los municipios integrados en las provincias que forman parte de la Comunidad; de otro, el de los que consagran un auténtico espacio natural por congelar su territorio al de los límites que tuvieran tales municipios y provincias en el momento de aprobarse el Estatuto. En el primer caso, una alteración de un término municipal que afectase al exterior de la Comunidad requeriría de ley orgánica por implicar una modificación de los límites provinciales, según lo dispuesto en el ya citado artículo 141.1 CE, pero no necesariamente una reforma estatutaria. En el segundo, al cumplirse plenamente la previsión del artículo 147.2.b) CE se habría producido una auténtica reserva estatutaria para la delimitación territorial, por lo que cualquier alteración debería llevarse a cabo por medio de una reforma del Estatuto afectado¹¹. Subrayo lo incidental del pronunciamiento, en la medida en que no condiciona el resultado de la resolución, que parte de otras consideraciones de tal manera diferentes que el Magistrado **Leguina Villa**, autor de un voto particular discrepante con el fondo, no hizo mención alguna a esta parte de la fundamentación. Por ello, entiendo que no pesa sobre esta afirmación el valor de cosa juzgada ni sus plenos efectos frente a todos que se establecen en el artículo 164 CE para las sentencias del Tribunal¹². Partiendo de esta premisa, me parece que puede sostenerse con plena validez la igualdad de las Comunidades Autónomas en cuanto a la rigidez de la delimitación de su ámbito territorial con independencia del distinto tenor literal

cretamente en el interior del término de la localidad de Valdeavero, y perteneciente al municipio alcarreño de Torrejón del Rey. Sobre la temática de los enclaves, BALLESTER ROS, *Los enclaves municipales en España*, Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 111, 1960, pp. 405 y ss.

¹⁰ Un resumen de la cuestión puede verse en BILBAO UBILLOS, J.M.ª, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, Derecho Público de Castilla y León (J. García Roca coord.), Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 48 y ss. Asimismo, GÓMEZ FERNÁNDEZ, L., Apostillas históricas a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la incorporación de Treviño al País Vasco, *Revista de Derecho Público*, núms. 104-105, pp. 611 y ss.

¹¹ STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4.

¹² La STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 4, a pesar de afirmar que los *obiter dicta* que constituyen un argumento colateral a la sentencia —no así el puro *dictum*, no trascendente ni como razonamiento complementario— dotado de una cierta *auctoritas*, reconoce que no integran la cosa juzgada, que se configura sólo en el fallo y en el fundamento determinante. Por su parte, la STC 24/2001, de 29 de enero, FJ 5, afirma con rotundidad que es la *ratio decidendi*, no los *obiter dicta*, lo fundamental a efectos jurisprudenciales.

que puedan tener sus respectivos Estatutos, pues resulta innegable que, si la alteración de un término municipal que afecte a los límites provinciales supera lo que es el puro interés local para reclamar su aprobación por ley orgánica, con idéntico motivo quedará afectado el interés autonómico si dicha alteración afecta a los límites de la Comunidad. No creo posible, por lo demás, hurtar la manifestación de dicho interés por una simple interpretación lingüística, muy legítima, pero que, como establece el artículo 3 del Código Civil, ha de complementarse con otros varios criterios que, en este caso, alteran la conclusión. En todo caso, razones de prudencia han llevado a algunas Comunidades en ulteriores reformas estatutarias a reforzar su garantía territorial, tal y como, hemos señalado, ha hecho la Comunidad de Madrid en 1998. En línea similar la reciente reforma del Estatuto de Castilla y León, llevada a cabo por Ley Orgánica 14/2007, ha asumido la jurisprudencia constitucional y ha «blindado» el territorio autonómico al añadir en su artículo 2 la mención a las «actuales» provincias que la integran con lo cual toda alteración de sus límites, que incida en los bordes exteriores de la Comunidad requerirá la correspondiente reforma estatutaria¹³.

En cuanto al fondo de la cuestión, el problema que debía resolverse era la posible contradicción entre el artículo 8 del Estatuto Vasco y la disposición transitoria séptima.3 del de Castilla y León, que regulaban respectivamente el procedimiento para la incorporación de territorios al País Vasco y el propio para la segregación de enclaves de Castilla y León, por lo que debían tenerse en cuenta para una posible integración del Condado de Treviño en la Provincia de Álava y, por ende, en la Comunidad Autónoma Vasca. Ambas disposiciones requerían de la iniciativa de los municipios afectados, la intervención de las instituciones territoriales de procedencia y la aprobación de los vecinos en un referéndum debidamente autorizado, así como la del Parlamento Vasco y de las Cortes Generales por ley orgánica. Ahora bien, las diferencias, no menores, radicaban en el quórum requerido para la iniciativa, respecto del que nada dice el Estatuto Vasco y que en el de Castilla y León se eleva a dos tercios de los municipios del enclave que representen a la mayoría de la población y, sobre todo, en el tipo de intervención de las instituciones de Castilla y León —en este caso la Diputación de Burgos y la propia Comunidad Autónoma— que sólo han de ser oídas de acuerdo con el Estatuto Vasco, mientras que han de emitir parecer favorable motivado según el Estatuto Castellano-Leonés.

La solución a la que llega la STC 99/1986 parte de la base de negar, frente a las alegaciones de los recurrentes, que el Estatuto de Castilla y León deba estar vinculado a lo dispuesto en el aprobado para el País Vasco por razones de seguridad jurídica y de irretroactividad de las normas restrictivas de un derecho (art. 9.3 CE), pues, señala, invocando además la jurisprudencia esgrimida en la STC 76/1983¹⁴, la única norma a la que se encuentran subordinados

¹³ Una propuesta en esta línea ya fue planteada por REY MARTÍNEZ, F., *La reforma del Estatuto de Autonomía, Derecho Público de Castilla y León* (J. García Roca coord.), Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, p. 631.

¹⁴ STC 76/1983, de 5 de agosto. En este caso se trataba de negar a las leyes de armonización la potestad de uniformar los Estatutos de Autonomía.

es la propia Constitución. Por otro lado, rechaza que se produzca una antinomia entre ambas normas, puesto que el artículo 8 del Estatuto del País Vasco regula un momento posterior de un proceso complejo, como es la integración en dicha Comunidad de un enclave, mientras que el de Castilla y León disciplina el paso previo que es la segregación de ese mismo territorio de su provincia y Comunidad Autónoma de procedencia, por lo que los requisitos establecidos no son contradictorios sino cumulativos¹⁵. En cualquier caso, debe destacarse que esta resolución no ha terminado con el problema, puesto que, aceptada la aplicabilidad de ambos preceptos, no han faltado intentos de lograr la segregación, a la par que las instituciones públicas se han ocupado de limitar las incomodidades que puedan padecer los habitantes del Condado por razón de su situación geográfica. Así, a instancias del Senado¹⁶ se creó en 1997 una Comisión formada por representantes del Gobierno Vasco, la Junta de Castilla y León, las Diputaciones de Burgos y Álava y los Municipios de Treviño y La Puebla de Arganzón, que ha intentado dar una salida a la cuestión sin demasiado éxito hasta la fecha, puesto que han llegado a celebrarse en los dos ayuntamientos del Condado sendas consultas no autorizadas por el Gobierno con el fin de presionar para lograr la segregación pretendida¹⁷.

No han faltado contenciosos en otros casos, como el del Municipio de Villaverde de Trucios, enclave cántabro en Vizcaya, que en 1986 adoptó un acuerdo¹⁸ para, de conformidad con el mencionado artículo 8 del Estatuto del País Vasco, iniciar el proceso de integración en esta Comunidad, lo que motivó el correspondiente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Cantabria. Dicho recurso terminó llegando al Tribunal Supremo, cuya Sala Tercera confirmó la legalidad de la resolución municipal sobre la base de que se trataba de un trámite lícito para poner en marcha un procedimiento contemplado en una norma integrante del ordenamiento jurídico, de manera que, como tal, no vulneraba competencia alguna de la Comunidad recurrente. No obstante, a diferencia de la Sentencia apelada, se negaba a entrar, por considerar que era una cuestión que en todo caso debería resolverse ulteriormente, en el meollo del problema, es decir, si la alteración de los límites provinciales requería de una modificación estatutaria en Cantabria

¹⁵ Un interesante comentario a esta sentencia se encuentra en DÍEZ-PICAZO, L. M.^a, Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos (Comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño), REDC, núm. 20, mayo-agosto 1987, pp. 139 y ss., quien niega tajantemente un posible derecho al territorio por parte de las Comunidades Autónomas. Critica en cambio la sentencia LARUMBE BIURRÚN, P. M., Problemática jurídica de los enclaves en la Comunidad Autónoma del País Vasco: en torno a la Sentencia de 11 de junio de 1986 del Tribunal Constitucional, RVAP, núm. 15, 1986, pp. 135 y ss.

¹⁶ Que durante la V Legislatura, concretamente el 20 de septiembre de 1994, había creado una Ponencia de enclaves en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en cuyo Dictamen de 19 de diciembre de 1995 se recomendó la creación de una Comisión mixta integrada por representantes de todos los organismos afectados.

¹⁷ Los detalles de las mismas pueden encontrarse en BILBAO UBILLOS, J.M.^a, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, Derecho Público de Castilla y León, op. cit., pp. 51 y ss.

¹⁸ La fecha de dicho acuerdo es de 26 de septiembre de 1986.

y si, ante el silencio de su Estatuto era de aplicación franca el artículo 8 del Estatuto vasco¹⁹. Con posterioridad el Gobierno de la Nación, por Acuerdo de 29 de abril de 1988, desestimó la autorización de la convocatoria del referéndum pertinente, por entender que se pedía en un momento procesalmente inoportuno, puesto que debían agotarse previamente otros requisitos, como el acuerdo para la segregación por parte de la Comunidad de origen. También esta resolución fue impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, esta vez directamente ante el Tribunal Supremo, el cual ratificó la legalidad del acto del Consejo de Ministros por entender que la modificación del territorio de una Comunidad Autónoma requiere la reforma de su Estatuto –y aquí la posición del Tribunal Supremo es notoriamente más tajante que la de la STC 99/1986– y, en todo caso, su aceptación. Asimismo, aunque considerara plenamente aplicable el artículo 8 del Estatuto vasco, rechaza que el silencio de su homólogo cántabro sitúe la cuestión en un plano distinto del examinado en el Condado de Treviño, puesto que, en rigor, lo único que regula el Estatuto vasco es un sistema de integración de territorios, pero no el paso previo que es el de su segregación de la Administración de origen²⁰. En definitiva, podemos completar la jurisprudencia de la STC 99/1986 reiterando que, con independencia de las diferencias del tenor literal de los Estatutos de Autonomía, la referencia al territorio de los municipios integrantes de las respectivas provincias o, como en el caso de Madrid, al territorio de la propia provincia –que, como se ha señalado al principio está integrado por la agrupación de los términos municipales que le correspondan– ha de considerarse hecha siempre al vigente en el momento de aprobarse el respectivo Estatuto, por lo que su modificación, salvo que medie alguna previsión estatutaria específica, necesitará de una reforma de aquél, solución que entiendo mucho más razonable que la manejada por el Tribunal Constitucional, con independencia de que en el caso concreto el resultado final no hubiera variado. No parece que de una diferencia literal tan escasa puedan deducirse consecuencias jurídicas tan sustantivas como la de omitir o no la intervención de la entidad cuyos límites van a verse alterados o de reducirla a la mera emisión de un informe preceptivo²¹.

Menos problemas se han suscitado, en cambio, probablemente por la remisión hecha a una ley estatal, con una previsión similar contenida en el Estatuto de La Rioja, cuya disposición adicional segunda, pensada para los enclaves de las Pedanías mirandesas de Sajuela y Ternerero, pertenecientes a la Provincia de Burgos, establece que «podrán agregarse a la Comunidad

¹⁹ STS de 29 de diciembre de 1995, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª. Su fundamento séptimo es el que rechaza confirmar el fundamento quinto de la Sentencia de 5 de febrero de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Burgos.

²⁰ STS de 24 de febrero de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.

²¹ Tesis también asumida por el Consejo de Estado en su Informe de 16 de febrero de 2006 sobre la reforma constitucional, donde se señala que, a pesar de que sólo hay una referencia específica en el Estatuto del País Vasco, así como en los de Andalucía, Cataluña, Extremadura y Galicia, a que los límites de la Comunidad son los vigentes a la aprobación del Estatuto, «la buena fe obliga a entender que esa referencia a la realidad existente está implícita en todos ellos».

Autónoma de La Rioja aquellos territorios que estuvieren enclavados en su totalidad dentro de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos que la Ley del Estado establezca». Tampoco ha sido problemático el actual artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la versión correspondiente a la LO 5/2007, que prevé la incorporación de territorios limítrofes o enclavados en la Comunidad siempre que, «*sin perjuicio de otros que puedan legalmente exigirse*» se cumplan los siguientes requisitos: que lo soliciten la mayoría de los ayuntamientos interesados, que se oiga a la Comunidad o provincia afectada, que se ratifique la decisión por referéndum debidamente autorizado, y lo aprueben las Cortes de Aragón y posteriormente las Cortes Generales mediante ley orgánica. A pesar de que su redacción es casi idéntica a la del mencionado artículo 8 del Estatuto del País Vasco la referencia a los requisitos adicionales que puedan legalmente exigirse –y aquí la vaguedad del precepto da entrada tanto a las leyes estatales como a las de otra Comunidad Autónoma– elimina la conflictividad que pudiera haberse generado.

1.1.3. *La posible incorporación del territorio de Gibraltar en Andalucía*

Un supuesto no tan distante como *a priori* pudiera parecer es el previsto en la disposición adicional primera del Estatuto de Andalucía, que no sufre alteraciones en su contenido por la LO 2/2007, conforme a la cual «la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española». Como es obvio se está refiriendo a un eventual retorno de Gibraltar a soberanía española, supuesto para el que se prevé su incorporación a la Comunidad Andaluza, sin reforma del Estatuto, de acuerdo con lo que dispongan las Cortes Generales y previo acuerdo de las partes interesadas. Con ello se salva el inconveniente que supondría la modificación estatutaria, pero no se impone necesariamente que la retrocesión de soberanía de la Corona británica implique *per se* la inserción del Peñón en una Comunidad ya constituida, puesto que se requiere expresamente el acuerdo de los interesados, acuerdo que bien pudiera girar con más probabilidad en torno a la creación de una nueva Ciudad Autónoma similar a las de Ceuta y Melilla o incluso al otorgamiento a Gibraltar de la condición de Comunidad Autónoma plena²², a partir de la previsión contenida en el artículo 144.b) CE, según el cual, las Cortes Generales, mediante ley orgánica y atendiendo a criterios de interés nacional pueden «autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial».

²² Recuérdese que la STC 240/2006, de 20 de julio, ha negado la condición de Comunidades Autónomas a Ceuta y Melilla, a las que define como ciudades con Estatuto de Autonomía.

1.1.4. *La disolución de una Comunidad Autónoma y su integración en otra limítrofe*

Curiosamente el criterio anterior no rige en lo relativo a la incorporación de una Comunidad Autónoma en otra, hecho inédito hasta la fecha pero que ha contado y cuenta con ciertas previsiones estatutarias. Así, la disposición transitoria séptima.2 del Estatuto de Castilla y León, así como los artículos 44 del Estatuto de La Rioja y 58 del Estatuto de Cantabria, todos ellos en sus versiones originales²³, preveían el procedimiento que habría de seguirse en los supuestos, respectivamente, de la incorporación de Comunidades limítrofes y de disolución e integración en una Comunidad vecina. Pues bien, en el caso de Castilla y León, se establecía expresamente la necesidad de acometer una reforma estatutaria. En la actualidad, ninguno de los Estatutos vigentes en las tres Comunidades contempla esta eventualidad. Sí mantienen la situación originaria en cambio el Estatuto del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORARFNA)²⁴, ambos sometidos a la previsión contenida en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, que exige que la iniciativa de incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca se produzca previo acuerdo por mayoría absoluta del órgano foral competente —el Parlamento, de acuerdo con la disposición adicional segunda.1 LORARFNA—ratificado por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. También en este caso el Estatuto de la Comunidad resultante, naturalmente el del País Vasco, debería ser reformado, tal y como dispone el artículo 47.2, por el procedimiento que establezcan en sesión conjunta el Congreso de los Diputados y el Senado por mayoría absoluta de sus miembros que, en todo caso, deberá contemplar la aprobación del órgano foral competente, la ratificación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados. Por supuesto, no debe olvidarse que en todos estos casos es imprescindible la disolución de una de las Comunidades que van a fusionarse, ya que el artículo 145.1 CE prohíbe taxativamente la federación de dos o más Comunidades Autónomas, recogiendo en este sentido lo ya previsto en el artículo 13 de la Constitución de 1931.

1.1.5. *Modificaciones territoriales por segregación de una provincia completa, sin disolución de la Comunidad de procedencia*

Por último, podemos cerrar este apartado destacando que ni la Constitución, a diferencia de diversos textos tanto de derecho comparado como de nuestro

²³ Además de la LO 5/1983, ya citada, para Castilla y León, me refiero a la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, para La Rioja y la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, para Cantabria. También resultaban aplicables los apartados undécimo y decimocuarto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía, así como los apartados duodécimo y decimoquinto de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993.

²⁴ Respectivamente Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre y Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto.

constitucionalismo histórico²⁵, ni ninguno de los Estatutos han regulado la segregación de provincias enteras de la Comunidad respectiva pero sin disolución de ésta –eventualidad que, lógicamente, sólo cabe en Comunidades pluriprovinciales–. Ciertamente, una contingencia similar no ha llegado a producirse en la práctica, pero no es en absoluto descartable, tal y como ha entendido el Tribunal Constitucional en Sentencia 89/1984²⁶, donde, tras aclarar que no se prejuzga el derecho a separarse de la Comunidad de pertenencia, se concluye para el caso concreto –aquí la transformación de la Provincia de León en una Comunidad Autónoma separada de la de Castilla y León– que no era éste el objeto del proceso, sino de la posibilidad de revocar o no un acuerdo de iniciativa autonómica ya tomado con los requisitos establecidos en el artículo 143 CE, posibilidad que rechaza expresamente por el Tribunal. Por supuesto, dados los antecedentes señalados, parece evidente que las únicas posibilidades subsiguientes a la segregación son la conformación de una Comunidad distinta o la incorporación de la provincia a otra Comunidad limítrofe, porque no resulta ya factible el retorno al régimen común de una parte singular del territorio. En cuanto al procedimiento para llevar a cabo tal segregación, a falta de referencia estatutaria, será necesaria la reforma de los respectivos Estatutos, es decir el de la Comunidad de origen y el de la de llegada, mientras que para la creación de una nueva entidad se requerirá, además de la reforma del Estatuto de la Comunidad de procedencia²⁷, seguir toda la tramitación prevista en los artículos 143 y 146 o, alternativamente, en el artículo 151 CE²⁸.

1.2. Efectos jurídicos del territorio autonómico

1.2.1. *El territorio como límite de la validez de las normas y actos autonómicos*

Por lo que se refiere a los efectos del territorio, éste, constituye ante todo uno de los elementos «naturales»²⁹ de lo que en este caso, y parafraseando a

²⁵ Así, el artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 regula pormenorizadamente lo que denomina reorganización del territorio federal que, salvo supuestos menores, debe hacerse por ley federal previo referéndum y audiencia a los *länder* afectados. Por su parte, el artículo 132 de la Constitución italiana de 1947 regula la fusión de regiones, la segregación de provincias o municipios para incorporarse a una región distinta de la de procedencia, o la creación de una nueva región, en este caso por ley constitucional y mediando referéndum en la población afectada. Tal fue –con alguna variación a partir de la base proporcionada por la disposición transitoria XI de la Constitución– el procedimiento que llevó al establecimiento de la Región de Molise por Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm.3, que la separaba de los Abruzzos. En cuanto al derecho histórico español, el artículo 22 de la CE de 1931 disponía que «cualquiera de las provincias que forman parte de una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central».

²⁶ STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 1.

²⁷ Postura ya sostenida por la Abogacía del Estado en las alegaciones presentadas en el caso resuelto por la STC 89/1984. En línea similar, BIGLINO CAMPOS, P., La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la Ley. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre de 1984 sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla-León, REDC, núm. 14, mayo-agosto 1985, p. 266.

²⁸ En sentido similar, MARTÍN MATEO, R., El sistema estatutario, RAP, núm. 100-102, enero-diciembre 1983, p. 363, quien añade que podrá funcionar «la Ley Orgánica de reforma como instancia autorizatoria de este procedimiento».

²⁹ En este sentido, JELLINEK, G., Teoría General del Estado, FCE, México D.F., 2000, pp. 368 y ss. Entre nosotros podemos citar a POSADA, A., Tratado de Derecho Político, tomo I, Librería general

Jellinek³⁰, podríamos llamar fragmentos de Estado, lo que, naturalmente implica de inmediato reconocer a las Comunidades Autónomas la consideración como corporaciones públicas de base territorial, de manera similar al Estado y los entes locales necesarios, esto es, municipios, provincias y, en su caso, islas³¹, tal y como hace el Tribunal Constitucional en su sentencia 25/1981, si bien añade el importante matiz de su naturaleza política que, como es sabido, las distingue de unos entes locales de carácter estrictamente administrativo³².

Por otro lado, desempeña, desde un punto de vista jurídico una posición de relevancia en tanto que delimita, como bien señalara Kelsen, quien llegó incluso a definirlo como tal, el ámbito espacial de validez del ordenamiento autonómico³³. En efecto, el ejercicio de las competencias autonómicas está en todo caso circunscrito a su propio territorio, sin que pueda extenderse más allá del mismo, ya que en caso contrario, además de lo que podría significar respecto de las competencias estatales, se estarían invadiendo las facultades de otras Comunidades limítrofes. En este sentido, y dado que la Constitución de 1978, en coherencia con la configuración de la autonomía como un derecho consagrado en el artículo 2 no cierra ni delimita el mapa autonómico³⁴, la función del Estatuto es esencial. Ahora bien, un problema que se ha planteado tanto la jurisprudencia como la doctrina y recientemente algún Estatuto reformado es el de los posibles efectos extraterritoriales de las normas autonómicas. No se trata sólo, naturalmente, de los derivados del principio de cooperación, que permite a las Comunidades Autónomas aprobar convenios y acuerdos con los requisitos establecidos en el artículo 145.2 CE u otros distintos, instrumentos de colaboración que modulan las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizan «el rigor excluyente que es immanente a éste [...] aunque siempre con el límite inexcusable de la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias puedan verse afectadas por mor de la iniciativa suscitada»³⁵.

Nos referimos a supuestos como la normativa tributaria, especialmente en las Comunidades de Régimen Foral, o la de transportes terrestres, en los que, debido al principio de unidad de mercado en un Estado compuesto, se hace

de Victoriano Suárez, Madrid, 1923, pp. 170 y ss. y a su discípulo PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 97 y ss.

³⁰ JELLINEK, G., *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 2002.

³¹ Así se deduce del artículo 137 CE, conforme al cual el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas que se constituyan. La enumeración de los entes locales necesarios, terminología que tomamos de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen local español: estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local*, Praxis, Barcelona, 1985, se lleva a cabo en el artículo 3 de la Ley 7/1985.

³² STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3.

³³ KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México D.F., 1988, p. 247.

³⁴ Ello a diferencia de otros Estados cuyo régimen territorial nos es, por lo demás, muy cercano, como es el caso de Italia, cuya Constitución, en su artículo 131, establece la división regional de la República. Acerca de esta cuestión puede consultarse PASCUA MATEO, F., *La evolución de la organización regional italiana: ¿una deriva federalizante?*, Civitas. REDA, núm. 131, julio-septiembre 2006, pp. 445 y ss.

³⁵ STC 132/1996, de 22 de julio, FJ 4.

inevitable que algunas disposiciones autonómicas dictadas para regular relaciones jurídicas surgidas en su territorio tengan incidencia en otras partes de España. Esta posibilidad fue pronto acogida por el Tribunal Constitucional, que en STC 37/1981 declaró que «esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación»³⁶. No obstante, el propio Tribunal reconoce que de esta proyección podrían derivarse efectos no deseados, de manera que habrán de respetarse otras disposiciones constitucionales, como la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1) y la prohibición de que los poderes públicos autonómicos adopten medidas que directa o subsidiariamente obstaculicen la libertad de circulación de personas y bienes por el territorio nacional (art. 139.2 CE), a las que ha de añadirse la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios establecida en el artículo 157.2 CE. Estas previsiones se encuentran en el tenor de algunas leyes relevantes, como la Ley 12/2002, de 23 de mayo, que regula el concierto económico con el País Vasco, en sus artículos 2 y 3, cuyos efectos extraterritoriales se regulan y reconocen expresamente, como sucede en la sujeción a la normativa de Impuesto de Sociedades (art. 14). No obstante, bien pudiera haberse hecho un uso más intenso de estos preceptos, ya que resulta curioso que hayan sido las Instituciones comunitarias³⁷ las que se hayan mostrado más incisivas para reprimir algunos aspectos de este régimen de concierto, como las denominadas vacaciones fiscales, que constituyen indudablemente mecanismos que alteran la libertad de establecimiento de empresas respecto de las Comunidades limítrofes³⁸.

³⁶ STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1.

³⁷ Si bien no deben olvidarse las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de febrero y 13 de octubre de 1998, que anularon diversos Decretos Forales de incentivos fiscales a las actividades de inversión por infracción de la normativa comunitaria.

³⁸ Me refiero, entre otras, a la Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España en favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones [*notificada con el número C (2001) 1759*] (El texto en lengua española es el único auténtico) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2002/820/CE). Por cierto, durante el procedimiento previo a su aprobación, si bien el Gobierno defendió la corrección del sistema, no faltaron aportaciones procedentes de España en las que se solicitó la declaración de la ilicitud de las ayudas. Fue el caso señalado de las observaciones de la Junta de Castilla y León, así como las de la Comunidad de La Rioja, si bien éstas últimas no fueron consideradas por estar presentadas fuera de plazo. Asimismo, la Decisión de la Comisión, de 24 de febrero de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A (Demesa) [*notificada con el número C (1999) 498*] (Texto per-

Por otro lado, no puede convertirse esta eficacia de las normas autonómicas más allá de sus límites territoriales en un cauce legitimador para que las mismas contengan los sistemas de resolución de conflictos³⁹, competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.6 CE, ni tampoco para que establezcan los criterios de conexión relevantes para adjudicar una competencia administrativa a uno u otro órgano autonómico o al Estado⁴⁰. En definitiva, la supraterritorialidad de las normas autonómicas se encuentra sometida a importantes restricciones y así lo reconocen los propios Estatutos de Autonomía, incluso en sus versiones más recientes y, por así decirlo, atrevidas, como sucede con el artículo 115 del Estatuto de Cataluña, reformado por LO 6/2006, conforme al cual «el ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat»⁴¹, a lo que el apartado 2 añade que en estos casos la Generalitat ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas. Más tajante es aún el artículo 83 del Estatuto de las Islas Baleares, que entiende referidas al territorio de la Comunidad las competencias enunciadas en aquél.

Por último, un supuesto de extraterritorialidad algo más intenso es el de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, desarrollada incluso más allá de las fronteras españolas, de la que fue un primer paso la creación de oficinas de representación, sobre todo ante las instituciones de la Unión Europea. Esta práctica ha sido avalada por la STC 165/1994, siempre que con ella no se incidiera sobre el concepto clásico de relaciones internacionales reservadas al Estado en virtud del artículo 149.1.3 CE, a saber, el *ius ad tractatum*, o derecho de aprobar acuerdos internacionales que generen obligaciones jurídicamente exigibles, el *ius legationis*, o derecho a acreditar misiones diplomáticas y el *ius ad bellum* o declaración de guerra, así como la posibilidad de realizar actos que comprometan la responsabilidad internacional de España. En los

tinente a efectos del EEE) (El texto en lengua española es el único auténtico) (1999/718/CE). La compatibilidad con los Tratados de esta Decisión ha sido confirmada por la mencionada Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros c/ Comisión, asuntos acumulados T-127/99, T-129/99 y T-148/99. Contra la misma se interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

³⁹ STC 72/1983, de 29 de julio.

⁴⁰ Así la STC 208/1999, que facilita la creación de órganos autonómicos de defensa de la competencia, difiere sus efectos a que una ley estatal, en la actualidad la ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, establezca los criterios que permitan atribuir la competencia de un caso bien al Estado o bien a alguno de los organismos autonómicos creados desde entonces.

⁴¹ Cabe plantear al amparo de esta dicción si una ley autonómica catalana podría determinar el alcance supraterritorial de sus disposiciones, cuestión que ha de resolverse negativamente, de modo que este precepto habrá de interpretarse exclusivamente a favor de las leyes del Estado, tal y como, con mejor criterio, hace el artículo 43.1 del Estatuto de Andalucía, así como el artículo 70.2 del Estatuto de Aragón, por lo demás redactados en términos similares al catalán.

últimos tiempos estas actuaciones han recibido un notable impulso con ocasión de las reformas estatutarias más recientes⁴² que contemplan diversos modos de acción con proyección externa, tanto en el marco de la Unión Europea como el estrictamente internacional, cuya constitucionalidad, hoy sometida a la resolución de los correspondientes recursos ante el Tribunal Constitucional, habrá de respetar los principios antes referidos⁴³.

A la inversa, ha de recordarse, para aquellas Comunidades Autónomas con competencia sobre derecho civil foral, que tales ordenamientos tienen exclusivo carácter personal, de modo que será perfectamente posible encontrar supuestos en los que las normas aplicables en el interior de una Comunidad Autónoma en esta materia sean las estatales, por gozar los afectados de vecindad civil de derecho común, no de derecho foral. Así lo reconocen los distintos Estatutos, como el de Aragón (art. 9.2), Comunidad Valenciana (art. 3.4), y con más matices —declara en principio la aplicación territorial del derecho civil catalán, pero «sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal»— (art. 14.1).

1.2.2. *El territorio como criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

Pero la función del territorio no queda restringida a la de ser límite espacial de las normas autonómicas, sino que también actúa como criterio delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁴. Es el caso de aquellas materias que reserven la competencia estatal a los casos en los que deba actuarse en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. No estamos aquí ante un mero límite de competencias autonómicas como en el supuesto anterior, sino ante un parámetro para distribuir potestades y ámbitos de actuación, en la medida en que, si el interés afectado no sobrepasa el territorio autonómico, la competencia queda residenciada en la Comunidad Autónoma y no en el Estado. Por otro lado, en el caso de que el territorio se comporte como simple límite en realidad es muy posible que de ningún modo queden afectadas competencias estatales, sino más bien de otras Comunidades Autónomas, tal y como sucedió en el supuesto resuelto por la STC 101/1995, en el que la competencia discutida —el análisis de la calidad de las aguas del Municipio cántabro de Villaverde de Trucios— se da entre dos Comunidades Autónomas, las de Cantabria y el País Vasco⁴⁵. Esta técnica de distribución de

⁴² Artículos 61 y 62 del Estatuto de Valencia, 184 a 200 del Estatuto de Cataluña, 101 a 113 del Estatuto de Baleares, artículos 230 a 245 del Estatuto de Andalucía y artículos 61 a 68 del Estatuto de Castilla y León.

⁴³ Acerca de esta dimensión de las competencias autonómicas, véase PASCUA MATEO, F., *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español* (estatal, autonómico y local), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006, pp. 145 a 155 y 343 y ss.

⁴⁴ STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 5.

⁴⁵ STC 101/1995, de 22 de junio, FJ 7. Aunque por parte del Gobierno de Cantabria se habían impugnado otras actuaciones, sólo ésta fue apreciada por el Tribunal Constitucional, no porque se reco-

competencias tiene notable importancia, como se deduce de diversos preceptos constitucionales, entre los que podemos citar los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma *ex* artículo 149.1.22 CE, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21)⁴⁶, o las obras públicas de interés general *o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma* (art. 149.1.24). Resulta problemático, en este sentido y sin pretender entrar en una cuestión que excede claramente el objeto de este comentario, el encaje constitucional de algunos artículos de los nuevos Estatutos donde se recogen, incluso con carácter exclusivo, competencias autonómicas sobre cuencas hidrográficas intercomunitarias que, como resulta evidente, están atribuidas al Estado.

Es el caso del artículo 51 del Estatuto de Andalucía, respecto de la cuenca del Guadalquivir, que establece la competencia de esta Comunidad sobre las aguas que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 CE. Este precepto se encuentra actualmente recurrido ante el Tribunal Constitucional, el cual probablemente, o lo dejará en un puro *flatus vocis*, carente de valor jurídico, por cuanto poco espacio queda para competencia autonómica alguna con las salvedades introducidas, o bien, lo que sería más esclarecedor aunque tal vez algo más incómodo políticamente, tendrá que declararlo inconstitucional precisamente por infracción de ese artículo 149.1.22 CE al que se cita en el propio precepto transcrito. Otro tanto sucede, aunque su tenor es algo más moderado, con el artículo 75 del Estatuto de Castilla y León, que asume competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma. El problema en ambas normas es que se están troceando las cuencas hidrográficas para conseguir la ficción de que se trata de meras aguas intracomunitarias, olvidando el principio de unidad de cuenca consagrado en la Ley de Aguas al amparo del artículo 149.1.22, que recoge, por lo demás, la experiencia de gestión histórica de España y la mejor doctrina en la materia⁴⁷. Todo ello por

nociera al Gobierno Vasco competencia alguna sobre este enclave, sino porque no se invocaron actos o disposiciones concretas, sino actuaciones generales y futuras. Por ello no comparto la opinión expuesta por AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento del Estado*, op. cit., p. 219, quien equipara el significado del territorio en estos dos efectos.

⁴⁶ Muy relevante ha sido en este ámbito la jurisprudencia constitucional, que ha reforzado muy notablemente la competencia estatal sobre carreteras de interés general. Es el caso de las SSTC 65 y 132/1998.

⁴⁷ La STC 227/1988, de 29 de noviembre, declara expresamente la constitucionalidad del principio de unidad de cuenca, posición luego reforzada en sentencias posteriores, que pueden consultarse en GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., *El dominio público hidráulico*, Derecho administrativo. Parte especial (dir. y coord. por José Bermejo Vera), Civitas, Madrid, 2005, pp. 403 y ss. En materia de aguas es clásica, no obstante, la obra MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho de aguas*, Civitas, Madrid, 1997. El principio de unidad de cuenca aparece consagrado en los artículos 14.2 y 16 de la Ley de Aguas, que consagran el carácter indivisible de la misma.

no mencionar que tanto el Duero como el Guadalquivir son dos ríos que discurren por dos países, por lo que estamos ante cauces internacionales, cuya ordenación y gestión sobrepasan sobradamente los intereses autonómicos. No obsta, en el caso de Castilla y León, para su incompatibilidad con el artículo 149.1.22 la limitación de las competencias normativas a las de simple desarrollo legislativo, puesto que el precepto constitucional claramente otorga todo tipo de atribuciones al Estado en cuanto la cuenca transcurre por más de una Comunidad Autónoma.

Tampoco está exento de polémica, aunque entiendo que goza de mucha mayor corrección constitucional si se interpreta correctamente alguna ambigüedad en su redacción, el Estatuto de Aragón. En materia de delimitación competencial el artículo 72 es casi impecable, puesto que las limita a la participación en la planificación hidrológica y los organismos de cuencas intercomunitarias –en rigor el río Ebro– y eso en los términos fijados por el artículo 149.1.22 CE y las leyes que lo desarrollen, actualmente el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Quizá, no obstante, hubiera sido más adecuado usar la expresión «podrá participar», en la medida en que no existe ninguna obligación por parte del Estado de dar entrada a las Comunidades Autónomas en los organismos de cuencas intercomunitarias. Algún problema mayor podrían suscitar los artículos 19 –derecho al agua de los ciudadanos de Aragón– y la disposición adicional quinta, si bien, al establecer el primero obligaciones exclusivamente vinculantes para los poderes públicos de Aragón, queda en términos aceptables, sobre todo tras la jurisprudencia constitucional fijada en la STC 247/2007. En cuanto a la última, en rigor no blindo un caudal mínimo del Ebro para Aragón, sino que contiene un recordatorio de un Acuerdo de las Cortes aragonesas de 1992, que simplemente habrá de ser considerado por los poderes públicos.

Ahora bien, no siempre la proyección supraterritorial de una materia ha sido fundamento para atribuir al Estado la competencia de su gestión. Tal es el caso del juego, respecto del que la STC 163/1994⁴⁸ ya señaló que «el carácter pluriautonómico de la actividad de las empresas fabricantes e importadoras de máquinas recreativas y de azar no otorga al Estado una competencia administrativa respecto de ellas». Más recientemente en materia de medio ambiente, y a mi juicio de manera harto más discutible, se ha descartado tajantemente que la supraterritorialidad de los efectos de una intervención autonómica atribuya al Estado la competencia para asumir competencias de ejecución. Así lo señaló la STC 329/1993 respecto de la declaración de las zonas atmosféricas contaminadas, la cual declaró que a esta solución solo puede llegarse «cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad

⁴⁸ STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 8.

que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas»⁴⁹. Este hilo argumental se ha visto reiterado y reforzado por la STC 194/2004, en relación con la gestión de los Parques Nacionales incluso cuando éstos se extiendan por el territorio de varias Comunidades Autónomas⁵⁰, por lo que ha sido necesario que en estos casos las Comunidades afectadas hayan concluido los oportunos convenios para acometer su gestión conjunta⁵¹.

1.2.3. *Territorio autonómico y dominio público estatal*

Finalmente, debemos precisar la delimitación de los elementos clásicos del territorio sobre el que se extienden las competencias autonómicas. Es evidente que éstas llegan a todo el espacio terrestre, con algún matiz que enseguida veremos para el caso de los bienes demaniales. Ahora bien, las cosas se complican cuando entran en juego otras zonas, tales como el espacio aéreo y, sobre todo, los marítimos. Éstos últimos han sido objeto de una cierta atención por parte de la jurisprudencia constitucional, que ha delimitado la extensión de las competencias autonómicas acotando los efectos del dato de su calificación como bienes del dominio público estatal contenida en el artículo 132.2 CE, en la medida en que tal demanialización se limita a excluir estos bienes del tráfico jurídico, no a atribuir competencias sobre los mismos⁵². Así, en la STC 77/1984, de 3 de julio, sobre el puerto de Bilbao, se ratificó la tesis, ya fijada respecto de los ayuntamientos por el Tribunal Supremo⁵³, de que las playas y la zona marítimo-terrestre quedaban comprendidas dentro del término municipal y que, por consiguiente, sobre ellas debían ejercer sus competencias las Comunidades Autónomas y las entidades locales, cuestión que quedó aún más clarificada después de la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se resolvieron los problemas de constitucionalidad de la Ley de Costas. Otro tanto sucede con los puertos, si bien la capacidad de intervención de las Comunidades Autónomas ha de quedar mediatizada por las competencias estatales sobre puertos de interés general, categoría definida con notable amplitud por parte de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STC 40/1998⁵⁴. No ha ocurrido lo mismo, en cambio, con el

⁴⁹ STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4.

⁵⁰ STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 16. En sentido similar, SSTC 81/2005, de 6 de abril y 100/2005, de 20 de abril.

⁵¹ Tal ha sido el caso del Parque Nacional de los Picos de Europa, cuyo territorio transcurre por las Comunidades de Cantabria, Asturias y Castilla y León. El nuevo modelo organizativo establecido por el Tribunal Constitucional ha quedado plasmado en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que limita la intervención del Estado a la inclusión o exclusión de un parque de la Red Nacional, quedando en manos de las Comunidades Autónomas toda la gestión.

⁵² STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13.

⁵³ Puede consultarse esta jurisprudencia en un trabajo ya clásico al respecto, como es SÁINZ MORENO, F., *Término municipal y dominio público*, RAP, núm. 112, enero-abril 1987, pp. 173 y ss.

⁵⁴ STC 40/1998, de 19 de febrero.

mar territorial⁵⁵, respecto del cual la STC 38/2002 ha señalado que, debido a la propia naturaleza de las aguas que lo componen, en constante movimiento, no resulta posible, salvo en casos excepcionales la atribución de competencia autonómica alguna, de manera que es el Estado el encargado de la ordenación de sus recursos, protección ambiental, ejercicio de jurisdicción, etc⁵⁶. Por idénticas razones, aunque no existe un pronunciamiento jurisprudencial, habrá que excluir el ejercicio de competencias autonómicas de la zona económica exclusiva, más alejada aún de la costa y en la que el interés infraestatal es menor. Menores problemas plantean los espacios aéreos, toda vez que el artículo 149.1.20 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los aeropuertos de interés general y el control del espacio aéreo, lo que ha facilitado que el Estado asuma con especial intensidad las competencias correspondientes y que así lo haya aceptado el Tribunal Constitucional⁵⁷.

En cualquier caso debe insistirse, como ya apuntara hace tiempo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y recoge actualmente la del Tribunal Constitucional, que una cosa es la titularidad de un bien demanial y otra el ejercicio de competencias sobre el mismo, que está presidido por el sistema diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, aunque la presencia de un interés general tan intenso como el que motiva la reserva al Estado no puede pasarse por alto, de manera que las facultades autonómicas sobre ordenación del territorio, así como las propias de los entes locales, van a quedar mediatizadas por la competencia estatal sectorial, lo que se traduce, por ejemplo, en la inmunidad de los planes estatales frente a los instrumentos de planeamiento general o la exención de las licencias municipales, quedando en muchos casos las potestades de estas administraciones relegadas a la emisión de informes preceptivos pero no vinculantes, como expresamente ha aceptado el Tribunal Constitucional para la elaboración de planes de gestión portuaria y aeroportuaria⁵⁸.

II. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y JURISPRUDENCIA

Dado que a lo largo de las páginas anteriores se ha dado cuenta pormenorizada tanto de las distintas disposiciones estatutarias como de la jurispuden-

⁵⁵ Su definición aparece hoy, además de en el Convenio de las Naciones Unidas sobre derecho del mar, firmado en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982, en la Ley 10/1977, de 4 de enero, que fija su extensión en 12 millas náuticas contadas desde la línea de base de la costa.

⁵⁶ STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, cuyo texto literal es el siguiente: «Pero la naturaleza de la que aquí se esgrime, esto es, la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial. En efecto, de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural –gran parte de la vida marina– que se halla más necesitado de protección. Acerca de esta cuestión, con un tono ciertamente crítico con esta sentencia, puede consultarse GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español y las competencias de las Comunidades Autónomas, RAP, núm. 158, mayo-agosto 2002, pp. 51 y ss.

⁵⁷ Véase la SSTC 68/1984, de 11 de junio, FJ 1.

⁵⁸ Respectivamente, SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 34 y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 8.

cia aplicable nos vamos a limitar en este momento a dar razón de los preceptos estatutarios de contenido similar al artículo 2 del Estatuto de Madrid, remitiendo a su exégesis todo lo demás. En este sentido, y siguiendo el orden usual de aprobación del Estatuto, la definición del territorio respectivo se contiene en las siguientes disposiciones:

- artículo 2.2 del Estatuto del País Vasco, que regula la incorporación de enclaves en su artículo 8 y la posible incorporación de Navarra en el artículo 47.2;
- artículo 9 del Estatuto de Cataluña, que lo refiere a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de aprobarse el Estatuto;
- artículo 2.1 del Estatuto de Galicia, que alude a los límites provinciales en el momento de la aprobación del Estatuto;
- artículo 2 del Estatuto de Andalucía, que mantiene la fórmula más clásica de los municipios integrados en la provincias que integran la Comunidad, mientras que la disposición adicional primera regula, sin nombrarla, una eventual integración en Andalucía del territorio de Gibraltar en el caso de recuperación de la soberanía española;
- artículo 2 del Estatuto del Principado de Asturias, que alude al de los concejos integrados actualmente en la Provincia de Asturias;
- artículo 2.1 del Estatuto de Cantabria, que asume el territorio de los municipios comprendidos en la anteriormente denominada Provincia de Santander;
- artículo 2 del Estatuto de La Rioja, que contiene una regulación similar, a la que añade la disposición adicional segunda, para permitir la incorporación de enclaves sin necesidad de reforma estatutaria, de acuerdo con lo que establezca una ley del Estado;
- artículo 3.1 del Estatuto de la Región de Murcia, que incluye también una delimitación a partir del territorio de los municipios integrados en la Provincia de igual nombre, así como disposición adicional segunda, que establece que cualquier alteración del mismo requiere de la reforma del Estatuto y aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica;
- artículo 2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, que determina su territorio por relación a los términos de los municipios de las Provincias de Castellón, Valencia y Alicante;
- artículo 2 del Estatuto de Aragón que, en su nueva versión, introduce un elemento que puede generar cierta confusión en el futuro al establecer que se corresponde con el histórico de Aragón, y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza;
- artículo 2.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha, que reproduce la delimitación por remisión a los términos municipales agrupados en las correspondientes provincias;

- artículo 2 del Estatuto de Canarias, que enumera de forma exhaustiva las islas que conforman el Archipiélago canario, que queda integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura;
- artículo 4 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de acuerdo con el cual está integrado por el de los municipios de las merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite en el momento de promulgarse la Ley, así como disposición adicional segunda, que regula la competencia del Parlamento de Navarra para iniciar el proceso de integración en el País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, así como para la separación de aquélla;
- artículo 2.1 del Estatuto de Extremadura, que define su territorio a partir del de los municipios integrados en las Provincias de Cáceres y Badajoz en el momento de su entrada en vigor;
- artículo 2 del Estatuto de las Islas Baleares, según el cual El territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes;
- artículo 2 del Estatuto de Castilla y León, conforme a cuya redacción comprende el de los municipios integrados en las actuales provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, y disposición transitoria tercera, que regula la segregación de enclaves;
- artículo 2 de los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que refieren su territorio al comprendido en la delimitación actual de sus términos municipales.