

## LA VISIÓN JURÍDICA DEL TERRITORIO

**Enrique Belda Pérez-Pedrero**

*Titular de Derecho Constitucional*

*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Ciudad Real (UCLM)*

*Consejero Consultivo de Castilla-La Mancha*

- 1. El territorio en la Constitución.*
- 2. El concepto de territorio en la jurisprudencia constitucional.*
- 3. Enfoques desde los cuales aborda la doctrina el territorio.*
- 4. Reseña bibliográfica.*
- 5. Artículos constitucionales alusivos al territorio .*

### ***1. El territorio en la Constitución.***

El territorio es utilizado por la Constitución española para el cumplimiento de numerosas finalidades, no siempre relacionadas:

Las más evidentes son la identificación del elemento constitutivo del Estado español, delimitando la eficacia de las normas jurídicas en este ámbito. Asimismo realiza la mismas funciones en las divisiones estatales: municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Por otra parte, y respecto de este último ente se convierte habitualmente en elemento sustancial del mismo, como instrumento de formación de las CCAA (que cumple su principal cometido en los primeros años de vigencia del sistema, en los arts. 143, 144 y 151.2.5 CE) y después como su factor esencial constitutivo (art. 147.2.b CE).

A través de las normas constitucionales se descubren otras finalidades explícitas e implícitas en sus distintas manifestaciones: es una materia competencial (art. 148.1. 2 y 3 CE), un criterio de reparto que contribuye a elaborar un determinado sistema electoral, siendo pieza o componente de mismo (arts. 68 y 69 CE), una referencia para el ejercicio y la eficacia de los derechos fundamentales (art. 139 y art. 19 CE), un adjetivo que imprime protección constitucional específica (art. 23.2 CE y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional), un factor para evaluar una magnitud económica, planificar o redistribuir (arts. 40.1, 131.1, 138, y 158 CE), un hecho generador de un comportamiento positivo de los poderes públicos a favor del ciudadano por su ausencia del suelo estatal, promoviendo el regreso del emigrante o el voto (arts. 42 y 68.5 CE) y objeto de conflictos ante el Tribunal Constitucional (art. 161.1.c CE).

Y en último término, como sinónimo de división del Estado, es una zona del mismo susceptible de estar representada (arts. 68, 69, y 152.1 CE), que recibe por su ubicación geográfica, alguna atención en el sistema electoral (art. 69 CE) y que constituye cauce para el cumplimiento de los fines del Estado (arts. 103.1, descentralización, y 154 CE, referencia de la Administración Central del Estado para los Delegados del Gobierno).

### ***2. El concepto de territorio en la jurisprudencia constitucional.***

El Tribunal Constitucional ha tratado en numerosas sentencias problemas territoriales relacionados con la distribución competencial, pero muchas menos veces se ha referido al territorio para otorgarle un contenido o utilizarlo de alguna

manera como criterio interpretador. Podría resumirse diciendo que no existe una teoría jurisprudencial sobre el concepto territorio, con la definición y alcance que se descubre tras otras figuras. Lo cierto es que es poco lo que cabe explicar e interpretar de un concepto cuya aparente complicación se basa en las distintas acepciones que asume a lo largo de la Constitución.

No obstante, parece oportuno destacar un determinado número de sentencias donde el territorio cumple para el Tribunal un cometido concreto, y que se podrían agrupar en varios núcleos, intentando seguir en la medida de lo posible el esquema clasificador empleado sobre los artículos constitucionales, con algunos cambios de enunciado para ajustarnos a la finalidad principal de la mención jurisprudencial. Así encontraremos resoluciones atinentes a su uso como espacio delimitador de la eficacia de las normas de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y del propio Estado, como criterio de apoyo en la determinación del significado de algún derecho fundamental, como dato a valorar en cuanto a la promoción de la igualdad y política social, y finalmente, como objeto de conflicto entre subdivisiones territoriales o entre estas y el Estado, cuando se trata de la materia *ordenación del territorio*, del art. 148.1.3 CE.

a) *Sentencias relativas al territorio como elemento del Estado*. No existen resoluciones al respecto de este tema, siendo la única de las cinco facetas que se describen en las que el Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse ni siquiera colateralmente, mediante la utilización del factor territorial.

b) *Sentencias que aluden al territorio como espacio de delimitación y eficacia de las normas*. Las referencias más evidentes se centran en el ámbito de validez de las normas autonómicas. Es el caso de una de las primeras sentencias, la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en el que se solventa la impugnación de una Ley del Parlamento Vasco sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías. En su fundamento jurídico primero (en adelante f.j. 1), manifiesta con gran claridad una idea de sustancial importancia para entender el considerable valor que adquiere la normativa autonómica en el nuevo (por aquel entonces) marco estatal: las normas y actos autonómicos limitan su eficacia a los propios territorios, pero ello no supone su inexistencia para el resto de las CCAA, ya que determinados efectos pueden producir consecuencias prácticas en otros lugares del Estado. El Tribunal estima con acierto que ello supondría privar a los entes autonómicos de toda capacidad de actuación al ser escasas las relaciones jurídicas que no puedan potencialmente tener una repercusión extracomunitaria. También se observa esta finalidad, con alguna variación, el de la STC 82/1986

de 26 de junio<sup>1</sup>, en la cual el territorio funciona como delimitación del espacio de uso de la lengua cooficial de las CCAA, disponiéndose la utilización de la misma para todas las relaciones jurídicas en las que intervengan los poderes públicos, y señalando expresamente al territorio como criterio delimitador de la oficialidad: “(...) *por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas(...) independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos*”. (f.j. 9).

Las Comunidades Autónomas, por otra parte, no se limitan a crear y ejecutar su propio derecho, sino que su posición en el sistema les exige un compromiso de atención y ejecución de normas de todo tipo, por supuesto estatales, pero también supracomunitarias. Son los casos resueltos a través de algunas resoluciones, como la STC 165/1994 de 26 de mayo, que dispone para las CCAA que en razón de la materia puedan ejecutar en su territorio disposiciones ajenas, como las de la Unión Europea (f.j. 4)<sup>2</sup>, y actuaciones extraterritoriales relativas a su ámbito de competencia, incluso fuera del Estado, siempre que eviten las relaciones internacionales (f.j. 5). En todo caso esta actividad es intrínsecamente limitada y no permite manifestaciones como el *ius contrahendi*, que origine obligaciones recíprocas con poderes públicos extranjeros (f.j. 6)<sup>3</sup>.

Cuestión distinta dentro del tema del territorio como elemento delimitador de la eficacia legal, es el caso del alcance de las normas del Estado. En su ámbito de competencia, alcanzan al territorio español y cualquier conflicto jurídico-competencial con CCAA no cuestiona su hipotética aplicación en razón del territorio sino de la materia. Es de más interés centrarse, como se acaba de hacer respecto de las normas autonómicas, en su posible eficacia extraterritorial. Dicha circunstancia fue doctrinalmente avivada tras el procesamiento del general Pinochet por un juez español, en 1999. El Tribunal, en sentencia 21/1997, de 10 de febrero, aborda un supuesto de detención en alta mar con base en nuestro derecho, manifestando que el legislador ha atribuido un alcance universal a la jurisdicción espa-

1. La que trata la Ley vasca 10/1982 de Normalización del Uso del Euskera.

2. También en las SSTC 258/1988 y 79/1992.

3. Es necesario aludir a una circunstancia bien distinta a la delimitación de eficacia de las normas jurídicas en el territorio de las CCAA, y es el caso contenido en la STC 114/1994 de 14 de abril: el Tribunal señala que las resoluciones emitidas por los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA no limita la eficacia del fallo. Una cosa es que como consecuencia de la previsión constitucional del art. 152.1 CE, se pueda delimitar la demarcación judicial correspondiente a estos tribunales, y otra que se restrinja el alcance del fallo en esa demarcación; lo cual sería difícilmente conciliable con la unidad judicial (f.j.3). De nuevo se recuerda, que la Justicia recae sobre el territorio de todo el Estado, aplicando el conjunto del ordenamiento y otorgando eficacia general.

ñola para conocer de unos delitos determinados, en correspondencia con su gravedad y proyección internacional. Por ello, la extraterritorialidad de la eficacia de las normas y actos funciona excepcionalmente en atención a causas justificadas: persecución del delito, operaciones de paz, etc.; manifestándose una flexibilidad del territorio estatal como límite de la aplicación de su propio derecho, igual que sucede con el de las CCAA.

En definitiva, se puede observar que el territorio, no actúa como límite absoluto de eficacia de normas y actos, lo que demuestra que nuestro Estado de cara a su organización territorial interna rechaza los compartimentos normativos estancos, apostando por un sistema en que la integración de los poderes públicos de las divisiones territoriales es la clave para el funcionamiento del conjunto del sistema. Y también, cabe concluir, por otra parte, que la comunidad internacional y su derecho permite la eficacia de actos jurídicos basados en los distintos ordenamientos nacionales fuera del ámbito territorial internacionalmente reconocido a los Estados.

c) *Territorio y derechos*. Las Sentencias más relevantes sobre este tema se centraron en reiterar la igualdad constitucional de derechos y obligaciones con independencia del territorio donde se resida. Por ejemplo las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, la 90/1989, de 11 de mayo, la 46/1991, de 28 de febrero (La STC 31/2010 de 28 de junio, sobre el estatuto de Cataluña no cambia en lo esencial este planteamiento). En ellas se argumenta sobre la declaración del art. 139.1 CE, que se dirige al territorio (del Estado), como espacio común de ejercicio de derechos y obligaciones, y genéricamente a cualesquiera otras subdivisiones, físicas o administrativas, como ámbitos donde no cabe desigualdad alguna en el respeto y cumplimiento de los mismos. La labor interpretativa del Tribunal sobre ello, también es en este caso consecuente con la diversidad latente en la propia armadura del Estado autonómico recordando, por ejemplo desde la STC 37/1981 (f.j. 3º), que lo exigido en todo el territorio es una igualdad en condiciones básicas de ejercicio de los derechos, impeditiva de discriminación, nunca una igualdad absoluta<sup>4</sup>. En otras palabras, y respecto de la potestad sancionadora de las CCAA en su ámbito de competencia, la STC 27/1988 de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, admite las divergencias interterritoriales proporcionadas y razonables, dentro de los principios básicos estatales (f.j. 29). En este sentido se pronuncia también la STC 168/1993, de 27 de mayo (f.j.8)<sup>5</sup>. Las variaciones normativas

4. “(...) nuestro ordenamiento tiene una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional (...)”. STC 37/1981 f.j. 3.

5. Y muchas otras anteriores, como las SSTC 87/1985 (f.j.8), 137/1986 (f.j. 3), 48/1988 (f.j.8) o 152/1988 (f.j.14).

entre territorios, en lo que puedan afectar al derecho de igualdad entre los ciudadanos, son tratadas tangencialmente por la STC 90/1989, cuando en su f.j. 5, señala que los mandatos del art. 14 CE no implican forzosamente la uniformidad de posiciones jurídicas de los ciudadanos en todo el territorio español, independientemente del municipio, provincia o Comunidad Autónoma en que residan.

A modo de resumen de lo dicho, bien puede argumentarse una resolución que aborda precisamente el art. 139.1 CE, encargado de prohibir las diferencias en los derechos y obligaciones entre las distintas zonas del territorio, como es el caso de la STC 17/1990, de 7 de febrero, que en su f.j. 17, recuerda que este precepto no determina una “(...) *monolítica uniformidad del ordenamiento que reclame la plena identidad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional (...)*”. Esta doctrina se reproduce, entre otras, en la STC 46/1991, de 28 de febrero (f.j. 2), respecto de la obligación de adquirir conocimientos lingüísticos en CCAA con régimen de cooficialidad. De entre las numerosas resoluciones al efecto, también la STC 319/1993, de 27 de octubre (f.j. 5): el art. 139.1 CE asegura, junto con otros preceptos, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio, preservando una posición común de los españoles. Esa igualdad *integradora de la autonomía*, convive con la diversidad emanada de los ordenamientos autonómicos<sup>6</sup>. Es preciso aludir también, por último, a la STC 89/1998, de 21 de abril que en su f.j. 3, entiende que la finalidad del recurso de casación para la unificación de la doctrina es la de garantizar la igualdad de los ciudadanos en la aplicación e interpretación de la Ley en todo el territorio nacional. Hay que subrayar que el Poder Judicial trasciende de las particularidades territoriales en cumplimiento del art. 139.1 CE, garantizando la aplicación igual y a la vez *diversa* de derechos y obligaciones.

Otro grupo destacado de resoluciones son aquellas donde el territorio es relevante para la interpretación de un derecho fundamental o legal. En este sentido, la STC 8/1986, de 21 de enero, respecto de la libertad de residencia, declara en el f.j. 3, que la fijación de la misma tiene “(...) *beneficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que, materialmente o por decisión de los poderes públicos competentes, corresponden a los residentes en un determinado lugar o inmueble por el mero hecho de la residencia, derechos, obligaciones y cargas que pueden ser diferentes en cada caso, en virtud de circunstancias objetivas y de acuerdo a lo dispuesto en el ordenamiento (...)*”. Del caso particular de la libertad de residencia, el Tribunal extrae una conclusión mucho más genérica respecto del

6. También la STC 337/1994, de 23 de diciembre, f.j. 19.

ejercicio de todo tipo de derechos, en ese mismo fundamento: *“El hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio nacional hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, lo que normalmente se corresponde con la atribución de mayores beneficios o de una situación de hecho más ventajosa, no limita o restringe su derecho a la libre elección de residencia (...)”*. En efecto, el Alto Tribunal va a constatar que el ejercicio de muchos de los derechos y el cumplimiento de las distintas obligaciones, no es uniforme y que su lugar de ejercicio condiciona el mismo, aún cuando el contenido esencial sea igual en todo el territorio del Estado. Así, la libertad en la fijación de residencia, en la íntima decisión de habitar en un concreto territorio, va a producir consecuencias jurídicas distintas en las facultades de un ciudadano, dentro de dos límites: que las modulaciones en el ejercicio del derecho o cumplimiento de la obligación no desvirtúen el sentido básico o esencial de la figura jurídica en todo el Estado, y que no se afecte la igualdad en el sentido genérico que manifiesta la Constitución.

El Tribunal, en el tratamiento de la libertad de residencia, por su conexión territorial, ha tocado siempre temas de esta naturaleza. Así, la STC 90/1989, de 11 de mayo (f.j.5), rechaza que la diferencia de normativas aplicables a un ciudadano según el lugar (Comunidad, pueblo o provincia) en la que resida, afecten en modo alguno a la libertad de residencia: *“(...) en tanto no impidan que el ciudadano opte por mantener su residencia en donde ya la tenga, o por trasladarla a un lugar distinto, lo que constituye el presupuesto jurídico necesario del trato diferente entre diversas regiones. Ciertamente, quien así lo haga habrá de asumir las consecuencias de su opción (...)”*.

Desde el punto de vista de este trabajo ha de resaltarse que el territorio es relevante a efectos del ejercicio concreto de derechos y obligaciones como consecuencia del perfil constitucional emanado de los arts. 137 y ss. en un sentido amplio. El ejemplo que más lo evidencia son los efectos jurídicos sobre residentes de distintas CCAA por la capacidad normativa de las mismas. Pero sin duda es igualmente fundamental el campo de distinción experimentado entre vecinos de diferentes términos municipales en el ejercicio de derechos no fundamentales, que no siempre pagan la misma cuantía, por ejemplo, ante un mismo hecho impositivo, o no pueden edificar las mismas alturas, en un solar de iguales dimensiones... . Situaciones similares se dan entre habitantes de otros entes locales territoriales como las comarcas, o incluso en divisiones territoriales inferiores al municipio (por ejemplo, el distinto uso de las zonas de aparcamiento y su pago, entre diversos distritos de la misma ciudad). En resumen, que en la modulación del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, es un hecho que la ubicación territorial del titular justifica distinciones.

d) *Territorio como factor corrector de desigualdades e instrumento de consecución de políticas sociales*. En este conjunto pueden incluirse todas las resoluciones que admiten los factores territoriales como un justificante de tratamientos normativos específicos. En ellas se valora la ubicación geográfica como factor habilitador de tratos positivos correctores. Como puede apreciarse, existe una clara relación con las sentencias referidas a derechos que acaban de tratarse, pero avanzando un paso más mediante la aplicación de principios latentes en la consideración constitucional del territorio: el de solidaridad, el de redistribución o el de representación. Ejemplo de este reconocimiento de la diversidad de trato constitucionalmente admitida es la STC 35/1984, de 13 de marzo, que justifica peculiaridades en el régimen fiscal de territorios infraestatales como Ceuta, Melilla y las Islas Canarias, como consecuencia de su ubicación geográfica.

También en este tipo de sentencias, habrían de incluirse las que permiten modificaciones del sistema electoral para atender las peculiaridades geográficas que afectan a un determinado territorio (pues su meta no es otra que la cohesión social y representativa), sin afectar la igualdad de las candidaturas concurrentes a un proceso electoral. En este caso se encuentra la STC 72/1989, de 20 de abril, que reconoce que ciertas previsiones de la legislación electoral para potenciar la representación de las zonas territoriales de la Comunidad Autónoma, no sólo son razonables, sino incluso imprescindibles (f.j. 3). La ubicación territorial, por tanto, alienta una suerte de discriminación positiva para conseguir mayor representación<sup>7</sup>.

Pero, en ocasiones, esta distinción o diversidad es de tal calado que puede poner en cuestión la justificación de la misma, si distorsiona la finalidad del sistema en el que se inserta. En este orden de cosas se puede citar el ejemplo del legislador canario, que ha extremado la atención a su diversidad territorial mediante el manejo de las barreras y porcentajes electorales<sup>8</sup>, lo que llevó de nuevo al Tribunal Constitucional a analizar su sistema en la STC 225/1998, de 25 de noviembre. El Tribunal ha recordado su anterior resolución sobre el sistema canario (STC 72/1989), la justificación constitucional de la peculiaridad insular en los arts. 69.3 y 141.4 CE y la representación zonal derivada del art. 152.1 CE, como

7. Siguiendo esta línea se encuentra la STC 28/1991 de 14 de febrero, f.j. 8, que evalúa la circunscripción establecida para las elecciones al Parlamento Europeo, que no es una Cámara de representación territorial. El sistema de circunscripción única nacional es válido, como lo podía haber sido otro que se hubiese establecido en base al territorio de las CCAA.

8. Sobre este problema López Aguilar, Juan Fernando: “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 51, septiembre – diciembre de 1997.



elementos legitimadores para atenuar el imperativo de proporcionalidad (también del art. 152.1) de las Cámaras parlamentarias<sup>9</sup>.

e) *Territorio como subdivisión estatal. Problemas de delimitación y problemas de la competencia autonómica sobre el territorio.* Quizá sea este el conjunto de resoluciones más relevante cualitativa y cuantitativamente. Cabe observar dos grandes grupos, de una parte las sentencias en las que la propia delimitación territorial es objeto de conflicto y de otra las sentencias sobre la competencia autonómica de ordenación del territorio.

Respecto confrontaciones territoriales entre CCAA, el ejemplo más claro es el de la STC 99/1986 de 11 de julio, sobre el Condado de Treviño, en la cual uno de los temas fondo del conflicto es la determinación del espacio territorial de dos Comunidades Autónomas en sus propios estatutos<sup>10</sup>. El Tribunal decidió en la práctica el procedimiento concreto que debía seguir el citado territorio constituido por dos términos municipales de la provincia de Burgos, en el corazón del territorio de Álava, para segregarse de la Comunidad Autónoma de Castilla-León e incorporarse al País Vasco. Los Estatutos de ambas CCAA diferían en la fijación del proceso de cambio para esta circunstancia geográfica fruto del devenir histórico, siendo el asunto fundamental a tener en cuenta la existencia de dos Estatutos aprobados por las Cortes Generales con una dilación temporal de varios años entre los que existe contradicción, y la apuesta de la mayoría del Tribunal por resolver el conflicto en contraste directo de ambas normas con la Constitución en vez de cotejar preceptos estatutarios diversos (f.j. 4)<sup>11</sup>.

9. El sistema electoral de Baleares se evalúa en STC 45/1992, de 2 de abril.

10. Si bien el mayor protagonismo se traslada al campo de las fuentes del derecho por las formulaciones contenidas en la sentencia y en el voto particular, que rivalizan en el interés de sus planteamientos. Sobre este tema: Aguado Renedo, César: “La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, *Autonomías*, n.º 11 (diciembre), págs. 109-120, 1989. Aguiar De Luque, Luis: “Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, 1987. Belda Pérez-Pedrero, Enrique: “El Condado de Treviño: la STC 99/1986, de 11 de julio, doce años después”, en *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*, Tirant lo blanch-Cortes de Castilla La Mancha, págs. 203 a 230, Valencia 2000. Díez-Picazo, Luis María: “Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 20 (mayo-agosto), págs. 139-176, 1987. Rivero Ysern *et alli*: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla-León*, IEAL, Madrid, 1985. Ruipérez Alamillo, J.: “Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla-León” *Revista de Estudios Políticos*, n.º 56, abril - junio de 1987.

11. El voto particular del Magistrado Leguina Villa apostaba, de cara a la tarea interpretativa, por la evaluación de todo el *bloque de constitucionalidad*.

En lo que concierne al tema de este trabajo, es obligado destacar (f.j. 4) la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional del art. 147.2.b CE, cuando advierte que ese precepto está generando la obligación de las CCAA de delimitar su territorio. Pero esa consignación estatutaria, añade, no es meramente definitiva, sino que es susceptible de verse acompañada por previsiones atinentes a una hipotética alteración territorial. A continuación desgrana las distintas posibilidades que recogen los estatutos para definir su territorio: en base a las provincias que lo componen, los municipios..., argumentando una idea que por su especial interés hay que reproducir: “(...) *Este tipo de delimitación (la provincial) del territorio autonómico –que se halla, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 2)– supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, mas no una determinación de cuál sea el espacio natural, geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos. Puede así decirse que en este modo de delimitar el territorio autonómico se actúa mediante normas cuyo objeto no es, en rigor, el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma*”. Se observa que el Tribunal percibe que la delimitación territorial autonómica efectuada sobre la base de otros entes territoriales estará sujeta a los cambios que experimenten esas unidades de referencia. Por el contrario cuando la delimitación estatutaria acude a una referencia de carácter físico o geográfico (por ejemplo, el caso del territorio vasco, así delimitado en el art. 2.2 de su Estatuto), la alteración del territorio autonómico pasaría inevitablemente por la reforma del estatuto (f.j. 5): “*Esta segunda forma de delimitación del territorio impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones*”. Así, pues, hay que llegar a la conclusión de la particular relevancia que puede tener el procedimiento de fijación del territorio autonómico, y las consecuencias jurídicas que la diferente protección de la *integridad* de otros espacios territoriales (provincias, alteradas por ley orgánica, y municipios, por ley autonómica), pueden hipotéticamente generar en su territorio.

De esta rica decisión es conveniente, también, resaltar una última consecuencia, como es la necesidad de respetar el mutuo espacio de determinación territorial que cada Estatuto marca, entendido en consonancia con los demás. De tal manera, que ninguna Comunidad Autónoma está en condiciones de poder reglar su propio territorio sino es con la aquiescencia del Poder Legislativo del Estado. No

cabe duda, pues, que la capacidad autonómica de regular alteraciones territoriales significativas en su propio territorio, dentro de la Constitución (por ejemplo, sobre municipios, comarcas) no se ve acompañada por una posibilidad de disponer de su propio territorio como Comunidad Autónoma, pues ello necesariamente va a conllevar la afectación de otra, limitándose en este campo sus facultades a regular parte del procedimiento de *alteración* territorial<sup>12</sup>. Por todo ello, el art. 147.2.b CE ha demandado una aplicación concordada que evite de antemano una posible yustaposición de divisiones territoriales originadoras de conflictos, aunque en el caso que es el sustento de la presente Sentencia, la anticipación temporal del Estatuto vasco creara esta disfunción.

Entre las resoluciones que interpretan la competencia (autonómica) sobre ordenación del territorio, es obligado comenzar con la cita de la STC 77/1984, de 3 de julio (f.j.2), que define a ésta como la actividad consistente en delimitar los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o *espacio físico territorial*. La STC 149/1991, de 4 de julio, al abordar el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a la Ley de Costas, muestra algunas claves para entender esta competencia: La finalidad de la ordenación del territorio es la coordinación y armonización de los planes de actuación de las distintas administraciones. La competencia se concede a CCAA con claridad pero no en términos absolutos que *eliminen o*

12. F.j 6: “*La reserva estatutaria establecida en el art. 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.*”

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

*destruyan* las competencias que la propia Constitución reserva al Estado (f.j. 1)<sup>13</sup>. El Tribunal estima, en el mismo fundamento, que la ordenación no es tanto una técnica como una *política*, que tiene un contenido muy amplio, si se interpreta según la Carta Europea de Ordenación del Territorio<sup>14</sup>: sería la capacidad ordenadora de la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Ciertamente es un ámbito demasiado ambicioso el que se recoge en esta Sentencia, lo que llevaría a que esta potestad autonómica pudiera atraer parcelas de otros entes territoriales o confundir los propios espacios de su competencia. Por lo que afecta al tema que se trata, el territorio (en este caso de la Comunidad Autónoma), éste es objeto de *planificación* (que es el término que la propia sentencia reconoce que se utiliza en otros Estados europeos) que no ha de superar una estricta finalidad administrativa o geográfica.

Cabría entender que desde esta competencia no hay que deducir una *vis* atractiva para la regulación de otras manifestaciones competenciales, sino tan sólo parece adecuado hablar de una capacidad de delimitación espacial al servicio de la eficacia de las políticas a las que se refiere esta Sentencia. En cualquier caso, y al margen de este pronunciamiento, no existe en la jurisprudencia constitucional una tendencia a *engordar* esta competencia, como se demuestra en la propia resolución, que separa la determinación y regulación costera del ámbito de la misma (f.j. 1). La STC 36/1994, de 10 de febrero, sobre una Ley murciana de protección y armonización de usos del Mar Menor, contiene expresamente el alcance de esta competencia en los términos razonables que estamos expresando (f.j. 3): “(...) *el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Sin embargo, también hemos advertido que dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio*”. Añade la sentencia que el ejercicio de la competencia está supeditado al ejercicio del resto de las que afectan al espacio, produciéndose una materialización conjunta a través de mecanismos de coordinación y cooperación. En definitiva esa fuerza atractiva de la *ordenación del territorio*, no existe, manifestándose en esta propia resolución algún otro ejemplo de ello, como el que se observa en relación con las acciones medioambientales (f.j. 3): “*La competencia de ordenación del territorio, aunque debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, no atrae*

13. Reiterando lo establecido en la STC 56/1986, de 9 de junio.

14. Aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 23 de mayo de 1983.

*hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza, (...)*<sup>15</sup>. Esta línea perdura en la STC 306/2000 (f.j. 5), y no se ve alterada en el último decenio tras las polémicas sentencias dedicadas a varios estatutos de autonomía.

### **3. Enfoques desde los cuales aborda la doctrina el territorio.**

Para finalizar la visión general del tema propuesto, es preciso mencionar los puntos de partida de los autores al respecto, sin ánimo de exponer en profundidad más allá del mero enfoque, puesto que el contenido material de los trabajos a los que nos referiremos persigue finalidades variadas y poco relacionadas entre sí, no cabiendo por ello extraer de las mismas ningún tipo de teoría unitaria y general sobre el concepto y la utilización constitucional del término *territorio*. Como se sabe, los estudios que versan sobre temas territoriales se han canalizado en dos vertientes: una primera, en la que aparecen obras cuyo enfoque principal es el en-

15. En este sentido, las SSTC 28/1997 de 13 de febrero, 61/1997 de 20 de marzo, 40/1998 de 19 de febrero. Destacaríamos, por su capacidad de síntesis, la STC 149/1998 de 2 de julio (f.j.3): *“Este Tribunal ha elaborado al respecto una consolidada doctrina jurisprudencial, cuyo recordatorio resulta, por tanto, oportuno y conveniente. En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 28/1997, fundamento jurídico 5.). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar; desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 40/1998, fundamento jurídico 30].*

*La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 36/1994, fundamento jurídico 3.].*

cuadramiento del modelo autonómico en los sistemas de conformación territorial conocidos en el derecho político (y que surgen más frecuentemente en los primeros años de vigencia constitucional), y una segunda, que contiene un considerable número de artículos y monografías sobre temas que han originado conflictos competenciales, sobre el análisis de sentencias al respecto, o más genéricamente, sobre el desarrollo práctico del modelo consagrado en el Título VIII.

Evidentemente, por el interés secundario del tema, no se ha realizado un *corte horizontal* a la Constitución para intentar elaborar una teoría en torno al concepto *territorio*, acudiendo derechamente al análisis del mismo como objeto de división y soporte para el armazón jurídico (institucional, normativo y competencial), del Estado autonómico. Por todo ello, las menciones que a continuación se enumeran, hay que entenderlas en el contexto de algunas de estas líneas argumentales expuestas, y nunca destinadas a la búsqueda en el término *territorio* de un criterio de interpretación o de cualquier otra finalidad intrínseca. Tras ello, se hará referencia a obras en las que se menciona al territorio en sentido amplio, aproximándose más a una posible autonomía del mismo como objeto de estudio

a) *Sobre atención genérica y menciones específicas del territorio en la Constitución*. Por lo que se refiere a planteamientos generales, podría destacarse algún escrito de Cruz Villalón<sup>16</sup> que ha tenido ocasión de referirse a una *constitución territorial del Estado*, defendiendo que el texto de 1978 sólo contiene una parte de lo que pudiera definirse como tal, teniendo que sumar a ella las normas que “(...) *dan el perfil definitivo a esa constitución territorial, los estatutos de autonomía* (...)”<sup>17</sup>. Según el autor, y siempre en torno al modelo de organización territorial del Estado, la Constitución de 1978 permitía una variedad de resultados lo que llevó a tomar protagonismo a los Estatutos, originándose una *desconstitucionalización*. Destaca el autor, que la Constitución contiene respecto del territorio, varios tipos de preceptos: unos que están destinados a desaparecer, agotándose tras su aplicación en la fase inicial de la implantación de las CCAA y otros que mencionan la capacidad autonómica pero su contenido y alcance no es definido, estando sujeto a la variedad y pluralidad. Ello le lleva a reiterar que la Constitución acoge una “(...) *variada gama de autonomías posibles* (sin que) *ninguna de esas autonomías esté regulada en la propia Constitución* (...)”<sup>18</sup>. En definitiva, la Constitución sin los Estatutos

16. Cruz Villalón, Pedro: “La constitución territorial del Estado”, *Autonomías*, n.º 13, págs. 61-69, 1991.

17. Cruz Villalón, Pedro: “La constitución territorial del Estado”..., pág. 62.

18. Cruz Villalón, Pedro: “La constitución territorial del Estado”..., pág. 64.

de Autonomía es *inoperante*<sup>19</sup>. La Constitución territorial del Estado es una suma de normas constituida por la Constitución de 1978 y diecisiete normas *subconstitucionales*, convirtiendo a España en un Estado descentralizado resultado de la suma de Estatutos, con lo que el sistema ya no depende sólo del legislador estatal. Concluye afirmando que recae una enorme responsabilidad en los Estatutos en el contenido de la *constitución territorial*, quedando en la Constitución un Título protagonizado por normas de derecho transitorio<sup>20</sup>. Algunas de estas ideas se precisan con acierto por **Gumersindo Trujillo**<sup>21</sup>: “(...) *el Estado autonómico se “prefigura” en la Constitución y lo “conforman” ésta misma y los Estatutos, integrando tanto aquella como éstos su “ordenación jurídica fundamental” que, consecuentemente incluye su < cierre >”*<sup>22</sup>.

**Tomás y Valiente**, señala la complejidad del sistema, que se mueve entre el principio de diversidad y el de una homogeneidad mínima, constituida, siguiendo la STC 76/1983 de 3 de agosto, por unos *puntos de conexión*, a saber: su igualdad ante la Constitución, que los Estatutos estén recogidos en normas con rango de Ley Orgánica, que en el Senado tengan representantes derivados de los mismos principios, igual legitimación ante el Tribunal Constitucional, existe para todas una prohibición de privilegios, sus regímenes no pueden verse afectados por Decreto-Ley, participan por igual en la elaboración que realice el Gobierno de los proyectos de planificación económica, todas pueden ser requeridas por las Cortes Generales a prestar información y ayuda, y, finalmente, sus representantes regionales no pueden acumular el acta con la de Diputado al Congreso. A todo ello hay que sumar otros criterios indirectos de homogeneidad como la igualdad entre los ciudadanos de las CCAA<sup>23</sup>.

Las anteriores aportaciones son ejemplo, entre otras muchas<sup>24</sup>, de la identificación del territorio, o más ampliamente de lo que denomina *constitución territo-*

19. Cruz Villalón, Pedro: “La constitución territorial del Estado”..., pág. 65.

20. Cruz Villalón, Pedro: “La constitución territorial del Estado”..., pág. 68.

21. Trujillo Fernández, Gumersindo: “Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: Contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, *Documentación Administrativa*, n.º 232-233 (octubre), págs. 101-120, 1992-1993.

22. Trujillo Fernández, Gumersindo: “Homogeneidad y asimetría...”, pág. 109. El cierre no es definitivo, siendo posible la reforma como también la admite la propia Constitución.

23. Tomás Y Valiente, Francisco: “El Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado”, En *Organización Territorial del Estado*, Narcis Serra et *alli*, ed. Universidad, págs. 109 a 118, Salamanca, 1993, págs. 11 y 112.

24. Son de especial interés los trabajos de **Solozabal**, como: Solozabal Echavarría, Juan José, “Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47 (junio-octubre), págs. 11-34, 1985.

rial, con el desarrollo del Título VIII, o con desarrollo de *parte* del Título, puesto que las autonomías locales rara vez suelen ser contempladas como objeto de análisis (al menos desde la óptica del derecho constitucional). En algunos otros trabajos, el enfoque se realiza principalmente desde el art. 2 CE, y concurren menciones a otros factores territoriales ajenos al Título consagrado al territorio<sup>25</sup>.

Nuestro modesto parecer, es que siendo ese el principal enfoque del tema, cabría un enriquecimiento a partir de otras manifestaciones del territorio como las que se han apuntado en anteriores apartados, incluyendo los efectos de carácter *territorial* que esconden otras figuras constitucionales (ciertos derechos, ciertas instituciones).

En cuanto a las restantes consideraciones particulares del territorio en la Constitución, las obras a mencionar son numerosas. La mayoría de estudios o monografías resaltan un problema específico de carácter competencial o analizan la situación de una materia<sup>26</sup>. Es preciso destacar alguna aportación que aborda aspectos tratados aquí, como la de **Diez-Picazo**, que comentando la STC 99/1986 sobre el Condado de Treviño<sup>27</sup>, otorga unas claves sobre otro de los temas trata-

25. Es el caso de Fernández Segado, Francisco: “Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, VV.AA., Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, págs. 1053-1105, Madrid, 1984, destaca (pág. 1060), que en nuestro texto constitucional autonomía y solidaridad interterritorial son dos caras de la misma moneda. La solidaridad tomando como base el territorio, hemos visto que aparecía en varios artículos como el 40.1 CE, además de en el Título VIII.

26. Entre otros muchos: Ávila Oribe, José Luis: *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas / Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Madrid, 1993. Carro Fernández-Valmayor, José Luis: “Territorio y Organización Territorial en el Artículo 2 del Estatuto Gallego”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 249 (enero-marzo), págs. 85-102, 1991. Cuchillo I Foix, Montserrat: “La organización territorial de Cataluña: opciones y niveles de concreción”, *Autonomies*, n.º 12 (diciembre), págs. 33-42, 1990. Enériz Olaechea, Francisco Javier: *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Civitas, Madrid, 1991. Escribano Collado, Pedro: “Comunidades Autónomas y ordenación del territorio”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 2, págs. 33-61, 1990. Guaita Martorell, Aurelio: “El territorio valenciano: sus límites y divisiones”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 297-327, Madrid, 1982. Lasagabaster Herrarte, Iñaki y LAZCANO Brotons, Íñigo: *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, IVAP, Oñati, 1999. López Ramón, Fernando: “La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid”, en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, dir. R. Gómez Ferrer, Civitas, págs. 413-447, Madrid, 1987.

27. Diez-Picazo, Luis María: “Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 20 (mayo-agosto), págs. 139-176, 1987.



dos, como es la delimitación del territorio de las CCAA: el art. 147.2.b CE reserva al estatuto la fijación del territorio, pero hay otros límites constitucionales a los que atender, como son el del art. 143 CE (preexistencia de las provincias como unidades constitutivas de las CCAA, salvo excepciones) y el del art. 141.1 CE (la fijación de los límites, en realidad de los cambios, en las provincias se articula por ley orgánica)<sup>28</sup>. Por ello no cabe defender que las CCAA gocen de un pretendido *derecho al territorio*, ni a la vista de la Constitución ni de la resolución del Tribunal que es objeto de comentario<sup>29</sup>. Tampoco el hecho de tratarse de entes de base territorial, les adjudica el territorio como elemento corporal o material inseparable del ente (prueba de ello es que éstos continúan existiendo tras haber sufrido modificaciones), ni un derecho real del que fuera titular ese ente (los entes infraestatales no tienen soberanía alguna, y solo tienen sobre su territorio las facultades reconocidas por el ordenamiento estatal). Por último, el 141.1 CE no concede poder decisivo a las CCAA, pues sólo por ley orgánica se modifican los límites provinciales, y sin esos cambios, con carácter general, no son posibles alteraciones en las CCAA. De esta forma, la consideración del espacio físico autonómico concuerda con la idea kelseniana de estimar el territorio como marco de referencia o ámbito espacial de validez del ordenamiento jurídico y para el ejercicio de competencias de cada ente<sup>30</sup>.

b) *El territorio como objeto de estudio más sustancial y autónomo*. Conveniría destacar dos estudios que se centran más específicamente en el concepto territorio, aunque también particularizando alguna de sus facetas. El primero es de **Lasagabaster**<sup>31</sup>, que comienza constatando la existencia de valiosos estudios sobre CCAA que *desconocen totalmente* el elemento territorial. Señala este administrativista, siguiendo a **Pastor Mesanza**<sup>32</sup> que el territorio desempeña una multiplicidad de papeles, entre los que destaca ser el ámbito espacial de ejercicio de las competencias autonómicas, el criterio de distribución de competencias en algunas materias que así lo señalan expresamente, constituirse en límite de validez y eficacia de las normas, ser elemento para determinar el *interés supraterritorial* y erigirse en título habilitante a favor del Estado. Relaciona también una serie de

28. Díez-Picazo, Luis María: "Sobre la delimitación estatutaria del territorio...", págs. 148 y 149.

29. Díez-Picazo, Luis María: "Sobre la delimitación estatutaria del territorio...", págs. 153 y 154.

30. Díez-Picazo, Luis María: "Sobre la delimitación estatutaria del territorio...", pág. 154.

31. Lasagabaster Herrarte, Iñaki: "El territorio y la eficacia de las normas jurídicas", en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, dirs. M. Ballbé Mallol y J. Ferret i Jacas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, vol. II, págs. 791-806, Barcelona, 1995. Pág. 791.

32. Pastor Mesanza, Monserrat: "*La conflictivitat competencial. L'abast territorial de les competències autonòmiques*", IEA, Barcelona, 1992.

tratadistas que han elaborado el concepto de territorio: Weckmann, que lo define como el ámbito geográfico de vigencia de la soberanía y autoridad estatal (Estado moderno) que sustituye al antiguo Estado articulado por relaciones personales de dependencia; Zippelius, que muestra en la base del Estado moderno el territorio, constituyendo la soberanía la base de su inviolabilidad, y Rousseau, cuando escribe que en el Estado moderno la soberanía se extiende sobre los terrenos, además de sobre las personas. Con Jellinek el territorio se considera elemento del Estado, y Kelsen culmina la teoría y lo define como ámbito de validez del ordenamiento jurídico<sup>33</sup>. Tras esta exposición, Lasagabaster opina que la relación del territorio con el derecho es más amplia que la que se deduce de las formulaciones tradicionales y que sus efectos sobre las normas también lo son, ya que sobre el territorio se proyectan todos los actos de soberanía: determina qué personas (las que están en él) se someten a la misma y excluye poderes ajenos a los que se encuentren cimentados en las normas estatales. Tras centrarse en algunas de las facetas o funciones del territorio (límite de validez de las normas jurídicas) y, como el resto de los autores, en el ámbito autonómico, concluye con razonamientos similares a los de las sentencias del Tribunal Constitucional se han mencionado en el pasado epígrafe, formulando conclusiones sobre el objetivo particular de su trabajo, que no es el del presente<sup>34</sup>.

También hay que destacar un extenso trabajo cuyo objeto principal es la ordenación del territorio como competencia, firmado por Pérez Andrés<sup>35</sup>, del que pueden extraerse interesantes ideas de carácter general emanadas de estudios de corte administrativo. El territorio es para el autor un hecho jurídico: en palabras de Guaita Martorell la norma ha convertido a la tierra en territorio<sup>36</sup>, así como una medida del poder administrativo y político<sup>37</sup> indispensable del Estado Moderno; que puede ser susceptible de conceptualizarse desde tres puntos de vista: como elemento espacial de ejercicio de la soberanía o la autonomía, como sustento de actividades productivas o de infraestructuras y como parte integrante del medio ambiente<sup>38</sup>.

33. Lasagabaster Herrarte, Iñaki: “El territorio y la eficacia de las normas jurídicas”... , pág. 793.

34. Lasagabaster Herrarte, Iñaki: “El territorio y la eficacia de las normas jurídicas”... , págs. 805 y 806.

35. Pérez Andrés, Antonio Alfonso: *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto García Oviedo – Marcial Pons, Madrid, 1998.

36. *La ordenación del territorio en el Estado....* Pág. 25. Guaita Martorell, Aurelio: *División Territorial y descentralización*, IEAL, págs. 3 a 7, Madrid, 1975.

37. *La ordenación del territorio en el Estado....* Pág. 26, en base a la doctrina administrativa.

38. *La ordenación del territorio en el Estado....* Pág. 27.

Respecto de la competencia *ordenación del territorio*, protagonista del trabajo, parte de un enfoque interdisciplinar para su estudio, como una *materia de materias*<sup>39</sup>, considerando que a partir de la que califica como *absoluta indefinición*<sup>40</sup> del concepto en la Constitución no hay una línea doctrinal unificada que califique su naturaleza. Así para algunos autores se trata de una mutación surgida del Urbanismo (Carceller Fernández, Pemán Gavín...)<sup>41</sup>, para otros es una función coordinadora de todas las políticas con incidencia física sobre el territorio y no sólo mero urbanismo (Morell Ocaña –para quien el territorio es la única competencia realmente horizontal–<sup>42</sup>, Escribano Collado, A. García Álvarez, Fernández Rodríguez)<sup>43</sup>. Para unos terceros, la ordenación del territorio es una técnica de plasmación geográfica de la planificación económica (Ridruejo Brieva, Torres Riesco, Martín Mateo entre otros)<sup>44</sup>. Un cuarto grupo, desde una posición más abierta, califican el territorio como una función pública global que coordina todas las políticas que inciden sobre el espacio (Parejo Alfonso, López Ramón, Martín Rebollo, S. Martín Retortillo, López-Rodó, entre otros muchos)<sup>45</sup>. Por último, existe una tendencia abierta la consecución de otros fines, de carácter más global, que entendería la ordenación del territorio como todas las actividades encaminadas al bienestar (Rodríguez Arana, Menéndez Rexach)<sup>46</sup>. Subraya Pérez Andrés, con Enériz Olaechea, que la diferencia fundamental se encuentra en la amplitud del contenido material de la función pública de ordenar<sup>47</sup>. Concluye calificando la ordenación del territorio como “(...) *moderna función pública, que surge tras la Segunda Posguerra Mundial, orientada a dar una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico, es decir, a la materialización de un determinado modelo territorial (...)*”<sup>48</sup>. Como competencia autonómica, es de “(...) *carácter horizontal que tiene un contenido propio y diferenciado del resto de competencias autonómicas y estatales, y no se reduce a una suma ordenada de las competencias autonómicas de incidencia territorial. En su conte-*

39. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 20, citando la expresión de Escribano Collado, Pedro: “La ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en la Constitución”. En *Homenaje a García de Enterría*, Civitas, t. IV, pág. 3705, Madrid, 1991.

40. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 235.

41. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 129 a 131.

42. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 134. Morell Ocaña, Luis: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid, 1972. Pág. 13.

43. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 134.

44. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 135 a 138.

45. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 138 a 142.

46. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 142 a 144.

47. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 144. El autor analiza también la ordenación del territorio en derecho comparado (pág. 155 y ss.) y en el derecho autonómico pág. 280 y ss.

48. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 730.

nido se incluirán todo tipo de previsiones tendentes a: la definición de los usos racionales del suelo; proporcionar las grandes magnitudes de la estructura del suelo; armonizar los impactos territoriales de las políticas sectoriales; articular territorialmente la programación económica; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; la corrección de los efectos producidos por el incontrolado crecimiento urbano-industrial, y la regulación y organización de la gestión de la ordenación del territorio.”<sup>49</sup>.

#### **4. Reseña bibliográfica.**

Aguado Renedo, César, “La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, *Autonomías*, n.º 11 (diciembre), págs. 109-120, 1989

Aguado Renedo, César, “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98 (octubre-diciembre), págs. 137-158, 1997

Alba Navarro, Manuel, “Concurso de la representación territorial a la legislación. El Senado” en *IX Jornadas de Derecho constitucional comparado: democracia representativa y parlamentarismo (Alemania, España, Gran Bretaña e Italia)*, dir. Antonio López Pina. Secretaría General del Senado, págs. 295-304, Madrid, 1994

Alonso de Antonio, José Antonio, *La organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978 (El sistema de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad)*, Universidad Complutense, Madrid, 1985

Alzaga Villaamil, Oscar *et alli*, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA – Cortes Generales, XII vols., Madrid, 1996 a 1998

Aparicio Pérez, Miguel Ángel, “Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de la constitucionalidad” en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, VV.AA, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997

49. *La ordenación del territorio en el Estado*.... Pág. 741.

Aparicio Pérez, Miguel Ángel (dir.), *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

Aragón Reyes, Manuel, “Problemas actuales de la organización territorial del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, octubre - diciembre de 1998

Ávila Oribe, José Luis, *La ordenación del territorio en el País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992

Ávila Oribe, José Luis, *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas / Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Madrid, 1993

Aymerich Cano, Carlos I., “O principio de solidaridade interterritorial e a política rexional”, *Revista Galega de Administración Pública*, nº 7, 1994

Baño León, José María, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988

Biescas Ferrer, José Antonio, *et alii*, *El Fondo de compensación interterritorial: memoria de un cambio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992

Caminal Badía, Miguel, “Representación, territorio y plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Estado de las nacionalidades y regiones” en *El Senado: cámara de representación territorial: III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Coord. F. Pau i Vall, Tecnos, Madrid, 1996

Cano Bueso, Juan (coord.), *et alii*, *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990

Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Territorio y Organización Territorial en el Artículo 2 del Estatuto Gallego”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 249 (enero-marzo), págs. 85-102, 1991

Castells Oliveres, Antoni, “La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial”, en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, dir. E. Aja Fernández, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, págs. 260-273, Barcelona, 1990

Clavero Arevalo, M.F., “La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”, *Revista de Administración Pública*, n.º 150, págs. 33 a 56, 1999

Cuchillo I Foix, Montserrat, “La organización territorial de Cataluña: opciones y niveles de concreción”, *Autonomies*, n.º 12 (diciembre), págs. 33-42, 1990

Cruz Villalón, Pedro, “La constitución territorial del Estado”, *Autonomies*, n.º 13, págs. 61-69, 1991

Cruz Villalón, Pedro, “La constitución jurisprudencial del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 31, págs. 249-260, 1991

De Carreras, F. y Valles, J.M., *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Ed. Blume, Barcelona, 1977

Díez-Picazo, Luis María, “Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 20 (mayo-agosto), págs. 139-176, 1987

Enériz Olaechea, Francisco Javier, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Civitas, Madrid, 1991

Enériz, J.; Larumbe Biurrún, K., y Nagore Sorabilla, H., “La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas (III): anotaciones sobre la Ley foral de ordenación del territorio de la Comunidad foral de Navarra”, en *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, VV.AA., Escola d'Administració Pública de Catalunya, págs. 135-156, Barcelona, 1990

Escribano Collado, Pedro, “Comunidades Autónomas y ordenación del territorio”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 2, págs. 33-61, 1990

Espín Templado, Eduardo, *Lecciones de Derecho Político*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994

Falcón Y Tella, Ramón, “El Fondo de Compensación Interterritorial” *Palau 14*, n.º 11, págs. 89-98, 1990

Fernández-Carnicero González, Claro José, “Representación política y representación territorial en el sistema constitucional español” en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, VV.AA., Servicio de Publicaciones del Congreso de los

Diputados, vol. II, Serie IV, monografías, n.º 3, págs. 949-962, Madrid, 1984

Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, “Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional” en *Organización Territorial del Estado* (Comunidades Autónomas) VV.AA., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984

Fernández Segado, Francisco, “Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional” en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, VV.AA., Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, págs. 1053-1105, Madrid, 1984

Figuroa Laraudogoitia, Alberto, “La organización del territorio en los Estatutos Catalán y Vasco. Algunos criterios de interpretación” en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, VV.AA., Academia de Legislació y Jurisprudencia de Catalunya, Barcelona, 1980

Galán Sánchez, Rosa María, “Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de inter territorialidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 267 (julio-septiembre), págs. 591-606, 1995

García Llovet, Enrique, “Constitución económica y Constitución territorial económica”, *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 22 (julio), págs. 121-153, 1997

García Roca, Javier, *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado* Universidad Complutense, Madrid, 1985

García Roca, Javier, “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II), enero-abril, págs. 45-96, 1997

García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n.º 282, págs. 23 a 70, enero-abril de 2000

Guaita Martorell, Aurelio, “El territorio valenciano: sus límites y divisiones” en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 297-327, Madrid, 1982

Guimón Ugartechea, J., *El derecho de autodeterminación: el territorio y sus habitantes*. Universidad de Deusto, Bilbao, 1995

Hernández Martín, Valeriano, “El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial” en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, VV.AA. Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, págs. 1561-1572, Madrid, 1984

Larumbe Biurrun, Kepa, “Apuntes sobre el territorio de la Comunidad Autónoma” en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, VV.AA., Instituto Vasco de Administración Pública, tomo I, págs. 31-54, Oñati, 1991

Larumbe Biurrun, Pedro María, *El territorio de la Comunidad Autónoma: Notas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988

Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “El territorio y la eficacia de las normas jurídicas” en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, dirs. M. Ballbé Mallol y J. Ferret i Jacas, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, vol. II, págs. 791-806, Barcelona, 1995

Lasagabaster Herrarte, Iñaki y Lazcano Brotons, ÍÑIGO, *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, IVAP, Oñati, 1999

Lázaro Riol, Ángel, “Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos”, En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, mayo-agosto de 2000

López Guerra, Luis, y Varela, Santiago, “La determinación de los límites territoriales de las regiones como problema constitucional en España”, en *Federalismo y Regionalismo*, ed. G. Trujillo Fernández, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979

López Mira, Álvaro X., *Territorio e democracia Un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*. Edicións do Castro, La Coruña, 1996

López Ramón, Fernando, “La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid” en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, dir. R. Gómez Ferrer, Civitas, págs. 413-447, Madrid, 1987



López Ramón, Fernando, “En busca de un ámbito para la ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas” en *Informe Comunidades Autónomas, 1992*, dir. E. Aja Fernández, Instituto de Derecho Público, págs. 349-362, Barcelona, 1993

Lozano Serrano, Carmelo, “Consideración jurídica del Fondo de Compensación Territorial” en *Organización Territorial del Estado*, VV.AA., Instituto de Estudios Fiscales, vol. III, págs. 1749-1770, Madrid, 1984

Marcet I Morera, Joan, *Consenso y disenso en doce años de ley electoral*. *Revista de las Cortes Generales* n.º 41, 1997.

Meilán Gil, José Luis, “Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 226, págs. 275-296, 1985

Ministerio de Administraciones Públicas, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993

Montoro Puerto, Miguel, “Competencia de las entidades locales en materia de ordenación del territorio” en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, VV.AA., Instituto de Estudios Fiscales, vol. III, págs. 2213-2233, Madrid, 1985

Moreno Fernández, Luis, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid, 1997

Múgica, Ramón; Larburu, Miguel Ángel, y Truán, Antonio, “El territorio” en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, VV.AA., Instituto Vasco de Administración Pública, vol. I, págs. 181-241, Oñati, 1983

Nagore Sorabilla, Héctor, y Larumbe Biurrun, Kepa, “Anotaciones sobre la Ley Foral de Ordenación del Territorio” *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 5, págs. 121-135, 1988

Navajas Laporte, Álvaro, “La representación territorial de los territorios en la Comunidad Autónoma. Una disgresión sobre el art. 39 del Estatuto. «Legalidad y legitimidad sobre los derechos históricos»” en *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, VV.AA., Universidad del País Vasco, págs. 288-308, Bilbao, 1986

Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, CEC, Madrid, 1981.

Ortega Álvarez, Luis, “Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las Comunidades Europeas”, *Documentación Administrativa*, n.º 214 (abril-junio), págs. 35-92, 1988

Pareja I Lozano, Carles, “La acción legislativa de la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del territorio y urbanismo”, *Autonomies*, n.º 12 (diciembre), págs. 155-169, 1990

Parejo Alfonso, Luciano, “La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 226, págs. 209-240, 1985

Parejo Alfonso, Luciano, *et alii*, “Ordenación del territorio” en *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, dir. A. Jiménez Blanco y J. Martínez-Simancas, Centro de Estudios Ramón Areces - Banco Central Hispano, Madrid, 1997

Pastor Mesanza, Monserrat, “*La conflictivitat competencial. L’abast territorial de les competències autonòmiques*”, IEA, Barcelona, 1992

Pemán Gavín, Juan, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas / Prensas Universitarias / Universidad de Zaragoza, 1992

Pérez Andrés, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto García Oviedo - Marcial Pons, Madrid, 1998.

Pérez Andrés, Antonio Alfonso, “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, *Revista de Administración Pública* n.º 147, septiembre-diciembre de 1998.

Pomed Sánchez, L.A., “¿Abandono de la concepción francesa de ordenación del territorio?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 6 y 7, junio-diciembre de 1995.

Porras Nadales, Antonio José, “Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social en el modelo territorial autonómico español: balance y perspectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 4 (septiembre-diciembre), págs. 269-291, 1989

Punset Blanco, Ramón, “El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Político*, n.º 7 (otoño), págs. 105-118, 1980

Quintana López, Tomás, “La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *Autonomías*, n.º 15 (diciembre), págs. 179-188, 1992

Rodríguez Socorro, A. “Desequilibrios regionales autonómicos y criterios para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 213, 1982

Ruipérez Alamillo, Javier, “Problemas de determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 56 (abril-junio), págs. 159-179, 1987

Sánchez Blanco, Ángel, “La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la integración de las provincias de León (S.M. 89/1984, de 28 de septiembre) y Segovia (S.M. 100/1984, de 8 de noviembre)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 227, págs. 517-546, 1985

Sarmiento Acosta, Manuel J., “Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias”, *Revista Canaria de Administración Pública*, n.º 13, págs. 95-138, 1993

Sarmiento Méndez, Xosé Antonio, “O territorio como elemento constitutivo da Comunidade Autónoma de Galicia”, *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 12, págs. 225-233, 1996

Soler Roch, María Teresa, “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico”, *Anales de Derecho*, n.º 6, págs. 7-36, 1984

Solozábal Echavarría, Juan José, “Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47 (junio-octubre), págs. 11-34, 1985

Solozábal Echavarría, Juan José, “Representación y pluralismo territorial: la representación territorial como respuesta a la crisis del concepto moderno de representación”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 50 (marzo-abril), págs. 69-99, 1986

Solozábal Echavarría, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, MacGraw-Hill, Madrid, 1998

Solozábal Echavarría, Juan José, “El Estado autonómico como estado compuesto”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 110 (octubre-diciembre), págs. 9 a 26, 2000

Terol Becerra, Manuel José, *Acerca de las contiendas competenciales relativas a la estructura territorial del Estado*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1998

Tomás Y Valiente, Francisco, “El Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado”, En *Organización Territorial del Estado*, Narcis Serra et *alli*, ed. Universidad, págs. 109 a 118, Salamanca, 1993

Tornos Mas, Joaquín, “La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución” en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, VV.AA., Ministerio de Administraciones Públicas, págs. 71-103, Madrid, 1996

Trujillo Fernández, Gumersindo, “Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: Contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, *Documentación Administrativa*, n.º 232-233 (octubre), págs. 101-120, 1992-1993

Trujillo Fernández, Gumersindo, “Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico” en *Organización Territorial del Estado*, Narcis Serra et *alli*, ed. Universidad, págs. 119 a 142, Salamanca, 1993

Uriarte Y Zulueta, Manuel María de, “El Fondo de Compensación Interterritorial” en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, VV.AA. Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, págs. 281-298, Madrid, 1984

Utrilla De La Hoz, Alfonso, “El Fondo de Compensación Interterritorial (1982-1989)”, *Actualidad Financiera*, n.º 14 (abril), 1991

Utrilla De La Hoz, Alfonso, “Los efectos del fondo de compensación interterritorial en el desarrollo regional”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 5, págs. 139-158, 1991

VV.AA. *Jornadas sobre ordenación del territorio y desarrollo regional en Castilla y León*, Camp, León, 1982

VV.AA., *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992

Zabalza, Antoni, “La formulación definitiva del Fondo de Compensación Interterritorial” en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, dir. E. Aja Fernández, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, págs. 288-306, Barcelona, 1991

### **5. Artículos constitucionales alusivos al territorio**

#### TÍTULO PRELIMINAR

##### **Artículo 2.**

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

##### **Artículo 3.**

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

##### **Artículo 4.**

2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Éstas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

##### **Artículo 8.**

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

#### TÍTULO I

##### **Artículo 19.**

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

**Artículo 30.**

1. Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España.

**Artículo 40.**

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

**Artículo 42.**

El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno.

TÍTULO II

**Artículo 61.**

1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.

2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.

TÍTULO III

**Artículo 68.**

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

**Artículo 69.**

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

**Artículo 94.**

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

TÍTULO IV

**Artículo 103.**

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

TÍTULO V

**Artículo 116.**

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar

expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

## TÍTULO VII

### **Artículo 131.**

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

## TÍTULO VIII

### **Artículo 137.**

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

### **Artículo 138.**

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

### **Artículo 139.**

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

### **Artículo 141.**

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determi-



nada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

**Artículo 143.**

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

**Artículo 144.**

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

**Artículo 147.**

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

b) La delimitación de su territorio.

**Artículo 148.**

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

2.<sup>a</sup> Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.<sup>a</sup> Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

**Artículo 151.**

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de

las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

### **Artículo 152.**

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

### **Artículo 154.**

Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

**Artículo 158.**

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

TÍTULO IX

**Artículo 161.**

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

**Resumen**

El territorio es más que un elemento del Estado. Se trata de una figura usada en varios campos de la Constitución y del ordenamiento jurídico, y la interpretación en sus diversos significados ha de ser objeto de atención específica.

**Abstract**

The territory is more than an element than State. It is a question of a figure used in several fields of the Constitution and of the legal classifica, and the interpretation in its diverse meanings has to be an object of specific attention.

**Palabras clave**

Territorio  
Jurisprudencia constitucional  
España

**Keywords**

Territory  
Constitutional Court  
Spain