

COMPETENCIAS Y TERRITORIO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Luis Pomed Sánchez

Planteamiento general

La aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 16 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña, inaugura una nueva etapa en la evolución del Estado autonómico. Vista en perspectiva histórica esa evolución, puede hablarse de una primera etapa de asentamiento, que arranca con la promulgación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña (Leyes Orgánicas 3/1979 y 4/1979, de 18 de diciembre), a la que sucedió otra –abierta por los acuerdos autonómicos de febrero de 1992– de reformas parciales de los Estatutos de las Comunidades Autónomas llamadas «de vía lenta». Característica común a ambas etapas fue la existencia previa de un acuerdo o consenso entre las principales fuerzas políticas nacionales, que en esta tercera en la que ahora estamos inmersos sólo se ha ido tejiendo tras la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Formalmente, las revisiones estatutarias concluidas tras la Ley Orgánica 6/ 2006 se caracterizan por el abandono de la lógica de las reformas parciales del Estatuto de Autonomía, optándose por la elaboración de un nuevo texto completo. Así ha sucedido con los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).¹ Por su parte, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, responde al modelo clásico de revisión parcial del articulado vigente al momento de procederse a la reforma.

Desde el punto de vista material, y en lo que ahora estrictamente interesa, los nuevos estatutos de autonomía aspiran, bien es cierto que con intensidad variable, a ofrecer una definición exhaustiva de los diversos aspectos integrantes de las competencias autonómicas. A este respecto cabe destacar, en primer lugar, un tratamiento más intenso de los elementos funcionales de las competencias, que

1. Durante la pasada legislatura se remitieron a las Cortes Generales otras dos propuestas de reformas estatutarias. Con fecha 14 de septiembre de 2006 se registró la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que fue finalmente retirada; el 1 de febrero de 2007 las Cortes de Castilla-La Mancha presentaron la propuesta de reforma de esa Comunidad Autónoma, acordándose el 21 de enero de 2008 por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados su traslado a la Cámara que se constituya en la IX Legislatura. En sus grandes trazos formales ambas reformas se corresponden con el modelo relacionado en texto.

van desde la generalizada incorporación de directrices o principios rectores que han de informar su ejercicio, hasta la definición pormenorizada de la tipología de competencias que contienen los arts. 110 a 115 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Mayor diversidad se aprecia en la determinación del contenido material de los títulos competenciales autonómicos. Así, tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 116 a 173) como el Estatuto de Autonomía para Andalucía (arts. 46 a 88) relacionan con detalle las distintas submaterias en las que se descomponen dichos títulos.

Por el contrario, los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears renuncian por entero a desglosar los sectores materiales integrantes de los títulos autonómicos. En una posición intermedia se sitúan los nuevos Estatutos de Autonomía de Castilla y León, y de Aragón, que precisan algunos de los contenidos materiales de los títulos competenciales mediante la indicación de que los mismos incluyen «en todo caso» ciertas submaterias.² El tercer y último elemento empleado por algunos de estos nuevos Estatutos de Autonomía para aquilatar la definición del ámbito competencial autonómico hace referencia a la determinación del alcance o fundamento territorial de las competencias asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma.

En las próximas páginas se analiza someramente ese tercer elemento «territorial» de las competencias autonómicas según queda definido en los nuevos Estatutos de Autonomía, prestando especial atención, por razones obvias, al tratamiento que recibe en el reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ahora bien, el territorio no es contemplado en los estatutos solamente como elemento definidor de las competencias propias. Consecuentemente, se examinará en primer lugar la descripción que esos nuevos Estatutos realizan del ámbito geográfico al que se extiende su aplicación.

A continuación se expondrá el principio de territorialidad del ordenamiento autonómico y sus excepciones estatutarias. Tras ello se entrará en las previsiones que los nuevos Estatutos de Autonomía contienen acerca del alcance territorial de los títulos competenciales autonómicos y la incorporación del elemento espacial a la definición de esos mismos títulos.

2. Esta precisión se limita, en el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a las facultades que la Comunidad Autónoma asume en materia de protección civil (calificada como competencia de desarrollo normativo y ejecución en el art. 71.16) y de enseñanza no universitaria (art. 73.2). Aunque no siga la sistemática empleada en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, el Estatuto de Autonomía de Aragón es más prolífico en la determinación de las submaterias que integran las competencias exclusivas relacionadas en el art. 71 (vgr. urbanismo, vivienda, ferrocarriles, publicidad, espectáculos y actividades recreativas, o protección civil), compartidas, enumeradas en el art. 75 (vgr. energía, o protección de datos de carácter personal), y ejecutiva en materia de expropiación forzosa (art. 77.16). Al margen de la ya aludida diferencia sistemática, interesa reseñar que el Estatuto aragonés se limita a referir submaterias que ya antes se entendían –pacíficamente– comprendidas en el acervo competencial autonómico, mientras que los Estatutos catalán y andaluz se sirven del detalle de las submaterias para ampliar los respectivos ámbitos competenciales. Como es sobradamente conocido, miembros del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados han impugnado ante el Tribunal Constitucional el alcance de algunas de esas ampliaciones competenciales.

Delimitación del territorio autonómico en los nuevos Estatutos

Las Comunidades Autónomas son entes de organización territorial del Estado según resulta del art. 137 CE. En coherencia con esta caracterización de las Comunidades Autónomas como entes públicos de base territorial el art. 147.2 b) CE identifica como uno de los contenidos necesarios de los Estatutos de Autonomía «la delimitación de su territorio».

En la STC 99/1986, de 11 de julio, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de sistematizar las distintas formas de cumplimentación de esta reserva estatutaria en los Estatutos de Autonomía originarios:

«En unos casos, el territorio de la comunidad autónoma es definido por relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo (art. 143.1 CE) y acceden así a su autogobierno. Este tipo de delimitación 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 este modo de delimitar el territorio autonómico se realiza 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.

En otros casos, lo normado no es ya tan sólo el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones autonómicas y de los actos de sus órganos, sino el territorio mismo como espacio natural. Se introduce así en el estatuto una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica. Así, el EAPV, con expresión análoga a las que se encuentran en otros Estatutos, se refiere, en su artículo 2.2, a los “actuales límites” de los Territorios Históricos que integran esta Comunidad.» (FJ 4)

El principal efecto práctico de esta distinción radica en que mientras «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», en el primero de los supuestos «la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que, en tanto las provincias subsistan con identidad propia, las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria» (FJ 5).

Pues bien, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, puesto entonces

como ejemplo del primer modelo de delimitación estatutaria del territorio autonómico, ha pasado a adoptar el segundo modelo con ocasión de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.³ Así, el art. 2 del nuevo Estatuto de Autonomía traza el territorio autonómico por referencia al de los municipios integrados «en las actuales provincias» que comprende esta Comunidad Autónoma. Este cambio parece responder al propósito de reforzar la intangibilidad del territorio autonómico mediante la incorporación de una garantía estatutaria, con la vista puesta, obviamente, en el Condado de Treviño, enclave de la Comunidad Autónoma de Castilla y León radicado en el territorio geográfico de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ninguna novedad presenta la definición del territorio autonómico recogida en los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Andalucía (donde se mantiene la disposición adicional primera, ahora rubricada «territorios históricos», que contempla la eventual integración de Gibraltar)⁴ y las Illes Balears (cuyo art. 2 conserva la tradicional delimitación por referencia a los territorios insulares). Distinto es el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña.

El art. 2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón establece que el territorio de ésta «se corresponde con el histórico de Aragón y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza». La proclamación de la correspondencia con el territorio histórico de Aragón trasluce la reivindicación que los poderes públicos aragoneses vienen haciendo de la consideración de Aragón como «nacionalidad histórica». Por su parte, el segundo inciso no representa propiamente una garantía estatutaria del territorio autonómico sino que trae causa de una mayor interiorización de la Administración local, donde sí hallamos la incorporación de una garantía estatutaria específica para las comarcas (arts. 81.1 y 83).

A su vez, en el art. 9 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se dispone que «el territorio de Cataluña es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto». Se elude así toda mención expresa de la organización provincial de Cataluña, que sólo aflora a través de la alambicada remisión a los límites existentes al momento de entrada en vigor del nuevo Estatuto, es decir, los fijados en

3. El ámbito territorial originario del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ya había sido modificado por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, que incluyó la mención expresa a la provincia de Segovia, incorporada a esta Comunidad Autónoma por la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 144 c) CE.

4. En materia de modificación de los límites territoriales autonómicos cabe reseñar que en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón se contiene una previsión específica sobre «incorporación de otros territorios o municipios a Aragón» (art. 10) que ya figuraba en el texto originario. Por otra parte, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León continúa regulándose la «segregación de enclaves» (disposición transitoria tercera), suprimiéndose ahora, por razones obvias, las reglas sobre incorporación de provincias limítrofes que figurara en la disposición transitoria séptima del texto originario (en el apartado tercero de esta disposición transitoria se recogían las determinaciones sobre segregación de enclaves que ahora pasan a integrar la disposición transitoria tercera).

el art. 2 del Estatuto de Autonomía de 1979 que aludía a las «comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona».

Como bien ha señalado Ramón Riu Fortuny, la dualidad de límites a los que hace referencia el precepto estatutario representa una flexibilización y apertura del concepto de territorio, que se define en función del ámbito de actuación de la Generalidad como ente público territorial.⁵ Puede así afirmarse que este concepto estatutario de territorio presupone la voluntad de preservar un ámbito espacial de poder autonómico lo más amplio posible.⁶

Contemplado el precepto desde otra perspectiva podemos convenir en que es cierto que la noción geográfica del territorio parece invitar a pensar en la clásica

5. R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», en *La distribució de competències en el nou Estatut*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic, 52, Barcelona, 2007, p. 86 y s.

Según pone de manifiesto este mismo autor, el antecedente inmediato de esta dualidad territorial se encuentra en el Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, presentado al Congreso de los Diputados en 2005 y cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno de la Cámara. El art. 2 de dicha propuesta, rubricado «Territorio», se abría con el reconocimiento de los territorios vascos de «Araba, Bizkaia, Gipuzkoa, Lapurdi, Nafarroa, Nafarroa Beherea y Zuberoa a vincularse en un marco territorial común de relaciones, de conformidad con la voluntad de sus respectivas ciudadanas y ciudadanos». En el segundo apartado se fijaba, aplicando la dualidad resaltada en texto, el ámbito territorial de la «Comunidad de Euskadi». El precepto se cerraba con un tercer apartado que preveía la integración de los enclaves del Condado de Treviño (Castilla y León) y Villaverde de Trucios (Cantabria), ahora denominado Valle de Villaverde. Como es sabido, el principio de «territorialidad vasca» hace referencia a la aspiración de crear instituciones que engloben a todos los territorios en los que, desde la óptica del nacionalismo político, se asienta el pueblo vasco. En el panorama catalán, el art. 2 de la «Constitución del Estado Libre de Cataluña. Proyecto de Estatuto Nacional» presentada por ERC en abril de 2003 recogía, en términos similares ese mismo principio de territorialidad. El texto de dicho Proyecto puede consultarse en *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*. Textos Jurídics, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2006, vol. I, pp. 101 y ss.

6. En rigor, la jurisprudencia constitucional ha avanzado considerablemente en la delimitación espacial del poder autonómico al rechazar cualquier pretensión de ceñir el territorio autonómico a una concepción estrictamente terrestre. Así, en la STC 38/2002, de 14 de febrero, se señala que «en cuanto a lo que deba entenderse por territorio autonómico, hemos afirmado que 'tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre que uno y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967; 24 de enero de 1974; 16 de diciembre de 1977; 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional es ahora total, (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3)» (FJ 6), precisando seguidamente: «distinto es el caso del mar territorial. En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAA) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero).» (*ibidem*).

consideración de éste como uno de los elementos constitutivos de las entidades políticas, aquí de la Comunidad Autónoma. Pero no es menos cierto que el uso de esa noción en combinación con la estrictamente administrativa pone de manifiesto una decantación por la contemplación del territorio como el ámbito espacial de validez del ordenamiento jurídico autonómico. Una caracterización que ha hecho suya el Tribunal Constitucional en el pasaje de la STC 99/1986, de 11 de julio, antes reproducido.⁷

Asimismo el precepto que nos ocupa avanza ya la concepción, que aflora en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, de la Generalidad como ente público exponencial de una comunidad de ciudadanos, un ente público de base territorial pero que, en la medida en que sirve a los intereses de esa comunidad, su actividad trasciende en ocasiones los límites estrictamente geográficos.⁸

Esta concepción da coherencia, entre otros extremos, a la previsión de una acción exterior de la Generalidad (arts. 193 y ss.), y en especial la habilitación para que ésta lleve a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o con el concurso de la Administración General del Estado (art. 193.2). Bien es cierto que la coherencia ahora reconocida al nuevo Estatuto de Cataluña no es requisito inexcusable para la incorporación de este tipo de habilitaciones, como claramente demuestra el hecho de que el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contenga un art. 101.2 de contenido idéntico al ya mencionado art. 193.2 EAC.

Principio de territorialidad del ordenamiento autonómico y sus excepciones

La consideración del territorio como el ámbito espacial de validez y eficacia plena del ordenamiento jurídico autonómico tuvo dos tipos de expresiones en los Estatutos de Autonomía originarios. Así, un buen número de ellos incorporaron un precepto en el que se afirmaba el carácter territorial de las competencias (continúan vigentes los siguientes artículos: 20.6 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 37.1 Galicia, 15.1 Principado de Asturias, 15.1 Región de Murcia, 39.1 Cantabria, 39.1 Castilla-La Mancha y 35.1 Madrid). Otros cinco Estatutos de Autonomía originarios incluyeron en su articulado una previsión expresa del principio de eficacia territorial de las normas del Derecho autonómico, dándose

7. Como bien recuerda A. BLASCO ESTEVE, *Territori i competències autonòmiques*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pp. 9 y ss., la caracterización del territorio esencialmente como el ámbito de competencias de los entes públicos es, en gran medida, fruto de la crítica formulada de manera destacada por el jurista austriaco Hans Kelsen a la tradicional visión del mismo como elemento constitutivo de los entes públicos territoriales, y en especial del Estado. Según hemos tenido ocasión de observar, en la STC 99/1986, de 11 de julio, nuestro Tribunal Constitucional se adscribió a esa concepción kelseniana del territorio.

8. Esta segunda visión es defendida por R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», *op. cit.*, pp. 87 y s., quien añade que como poder público político representativo de la comunidad de personas —en el sentido sociológico— asentadas en su territorio, la Comunidad Autónoma de autonomía para la gestión de los intereses de esa comunidad (art. 137 CE) más allá del territorio que sirve como punto de partida para delimitar el grupo social integrante de la comunidad.

la circunstancia de que todos de ellos han sido objeto de reciente reforma: Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Illes Balears y Aragón. A medio camino entre estas dos soluciones se sitúa el art. 43 LORAFNA, en tanto que guardan absoluto silencio al respecto los Estatutos de Autonomía de Extremadura, Castilla y León –silencio que persiste tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2007– y La Rioja.

Con la lógica excepción de Andalucía, las cláusulas estatutarias de territorialidad del derecho autonómico a las que se ha hecho mención incorporan una previsión específica para el derecho civil propio, existente en todas las demás comunidades autónomas.⁹ El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía reitera en su art. 7 que las normas autonómicas «tendrán eficacia en su territorio». A esta regla, que ya figuraba en el art. 9 del Estatuto de Autonomía de 1981, se añade ahora la previsión de que esas mismas normas «podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional». Originariamente, la inclusión del principio de territorialidad de las normas autonómicas se presentaba como el presupuesto lógico para la afirmación de su aplicación preferente, que figuraba en el art. 10 del Estatuto de Autonomía de 1981. Sin embargo, esta conexión entre el principio de territorialidad y la preferencia aplicativa se ha suprimido, parece que con buen sentido, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.¹⁰

En el resto de Estatutos de Autonomía se aprecian algunas diferencias que parece oportuno reseñar. Así, en primer lugar, el art. 10 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears la proclamación del principio de eficacia territorial de «las normas, las disposiciones y el derecho civil de la Comunidad Autónoma» se hace «sin perjuicio de las normas para resolver los conflictos de leyes y de las excep-

9. Como ha señalado A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, Madrid, 1988, p. 48 y s., aunque la existencia de un Derecho civil propio parece explicar la regla que examinaremos, no todos los Estatutos de Comunidades Autónomas con Derecho civil especial la incluyen en su articulado. No lo hacen, concretamente, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Galicia, ni la LORAFNA. Al respecto, se ha indicado que el art. 43 LORAFNA presenta un contenido singular pues tras afirmar la territorialidad de las facultades y competencias de la Comunidad foral agrega una apertura al principio de personalidad de las normas forales que se refiere a «los supuestos previstos en los Convenios para materias fiscales entre Navarra y el Estado o en la legislación estatal».

10. En el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía esa preferencia se incorpora a la clasificación de las competencias [art. 42.2.1ª]. Amén de que la previsión de aplicación preferente de la normativa autonómica figure en otros Estatutos de Autonomía donde no se hace referencia alguna al principio de territorialidad del derecho autonómico (por todos, art. 42 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo cierto es que esa preferencia en aplicabilidad no resulta de ningún criterio territorial sino del estrictamente competencial. Así resultaba, por lo demás, del propio art. 10 del Estatuto de Autonomía de 1981, que ceñía la preferencia aplicativa a las normas dictadas en los ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Reubicada sistemáticamente esta previsión, no se acaba de entender el sentido de un precepto como el art. 8 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, que en términos innecesariamente descriptivos establece que «el Derecho propio de Andalucía está constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias», pues en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía no se vuelve a utilizar la expresión «derecho propio de Andalucía».

ciones que puedan establecerse en cada materia». Esta misma cláusula «sin perjuicio» figura en el art. 14.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, referida aquí a «las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que puedan regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad». Distinto es el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 7.2 excepciona el principio general de territorialidad de las normas autonómicas y del Derecho Foral Valenciano «en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad». Finalmente, el art. 9 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón mantiene la combinación de los principios de territorialidad y personalidad que ya figuraba en el texto originario. El principio de territorialidad se predica de las normas y disposiciones autonómicas «sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad» (art. 9.1), en tanto que el principio de personalidad informa la aplicabilidad del derecho civil propio de Aragón en los siguientes términos: «el Derecho Foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya una eficacia territorial» (art. 9.2).

El sentido de estos preceptos estatutarios no radica tanto en la afirmación del principio de territorialidad sino en la previsión de una serie de excepciones al mismo.¹¹ Identificado este elemento común se advierte una cierta gradación del alcance de los preceptos estatutarios ahora reseñados. En un primer escalón se sitúa el art. 10 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que no hace una referencia explícita al principio de personalidad sino que lo reconoce implícitamente al remitir la determinación de los criterios de aplicabilidad del Derecho civil propio a las normas reguladoras del Derecho interregional dictadas por el Estado en ejercicio de la competencia reservada por el art. 149.1.8 CE. Algo más lejos llegan los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, que, al prever la existencia de situaciones que deben regirse por el estatuto personal, llevan al primer plano el principio de personalidad.¹² En el último escalón hallamos el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que presenta una doble contenido: por una parte, recoge una garantía estatutaria de la «vecindad civil» como criterio determinante de la aplicación del derecho civil propio de esta Comunidad Autónoma; por otra, anticipa un contenido amplio de ese mismo Derecho civil propio en la medida en que prevé la existencia de disposiciones civiles cuya aplicabilidad se rija por el principio territorial. Lo primero condiciona notablemente una eventual modificación del actual art. 16.1 CC que prescindiera del principio de personalidad, concretado en la figura de la «vecindad civil», como criterio de aplicabilidad de los Derechos civiles especiales, pues su eficacia general presupondría una reforma estatutaria. Lo segundo permite

11. Así lo indicó en su momento, por referencia a los preceptos equivalentes incluidos en los primeros Estatutos de Autonomía, A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, op. cit., p. 48.

12. En tanto al concepto de «estatuto personal» y su aplicación en el Derecho interregional, vid. A. BLASCO ESTEVE, *Territori i competències autonòmiques*, op. cit., pp. 40 y ss.

adecuar la conservación, modificación y desarrollo del derecho foral de Aragón en materias que no guardan relación con el estatuto personal (vgr. servidumbres) y que, por ello mismo, reclaman una aplicación estrictamente territorial.¹³

Al margen de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de que las normas y actos dictados por los poderes públicos autonómicos produzcan efectos supraterritoriales.¹⁴ Los términos en que se ha producido ese reconocimiento permiten hablar de un auténtico principio sistemático.

Se trata de un reconocimiento temprano, pues se efectuó por vez primera en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco sobre centros de contratación de cargas de transporte terrestre de mercancías. En dicha resolución se afirmó que «la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, como declara el artículo 20.6 de su Estatuto de Autonomía, pero 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 decisión en comportamientos 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» (FJ 1).

Como puede apreciarse, el reconocimiento de la eficacia supraterritorial de las normas y actos autonómicos no se efectúa en términos de excepcionalidad sino que resulta del principio de unidad del ordenamiento y garantiza su funcionalidad práctica. En particular, el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en que la adecuada operatividad del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias requiere una *interpretación flexible* del principio de territorialidad «para no vaciar de contenido las competencias comunitarias» (STC 165/1985, de 5 de diciembre). Esa flexibilización del principio requiere tener en cuenta «la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del propio Estado» (STC 242/ 1999, de 21 de diciembre, FJ 18) y no implica únicamente que las Comunidades Autónomas pueden adoptar decisiones que produzcan consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11), sino incluso que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma, haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3).

13. Al respecto, J. BERMEJO VERA y J. DELGADO ECHEVERRÍA, «Comentario al artículo 9», en Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, IEAL, Madrid, 1985, p. 89.

14. En la literatura jurídica cabe destacar la síntesis realizada por I. LASAGABASTER HERRARTE, «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1995, en especial p. 794 y ss.

Como conclusión de lo expuesto puede afirmarse que el territorio delimita la acción de los poderes públicos autonómicos en dos momentos distintos, como son la asunción y el ejercicio de las competencias.¹⁵ Respecto del primero, el principio de territorialidad de las competencias implica la incorporación de un factor espacial en su definición.¹⁶ Con relación al segundo, ese mismo principio acota el ámbito geográfico de validez de las normas y actos dictados en ejercicio de los títulos competenciales autonómicos, siendo susceptible de modulaciones que se concretan principalmente en la eventual producción de efectos contingentes más allá del territorio autonómico o en la realización de actividades instrumentales fuera de dicho ámbito territorial.

Lo expuesto nos conduce inexorablemente a analizar los términos en los que se incorpora ese factor espacial a la delimitación del ámbito competencial en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Las cláusulas generales de territorialidad de las competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía

Según se ha indicado con anterioridad, los Estatutos de Autonomía originarios ofrecían un panorama muy variado en cuanto a la incorporación del principio de territorialidad. Asimismo ha habido ocasión de señalar que el Estatuto reformado de Castilla y León sigue sin hacer mención alguna a dicho principio. Por su parte, los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y las Illes Balears sólo se refieren al territorio como ámbito espacial de eficacia plena de las normas y actos autonómicos.¹⁷

Mayor interés revisten, a este respecto, los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón.

Así, frente a la parquedad del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, cuyo art. 25.1 se limitaba a referir todas las competencias autonómicas al territorio de Cataluña, el nuevo Estatuto de 2006 incluye una disposición general sobre el «alcance territorial y efectos de las competencias» (art. 115) del siguiente tenor:

«1. 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.

15. Al respecto, por todos, A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, op. cit., p. 126.

16. Según se afirma en la STC 40/1998, de 19 de febrero, reiterando la doctrina constante al respecto, «el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales» (FJ 45).

17. El nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears incluye un art. 37, rubricado «ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma», que se limita a afirmar que, como no podía ser de otro modo, «el ejercicio de todas las competencias de la Comunidad Autónoma se realizará de acuerdo con los términos que dispone la Constitución».

2. La Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, 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.»

Lo dispuesto en este precepto estatutario se reproduce esencialmente en los nuevos Estatutos de Autonomía para Andalucía (art. 43) y Aragón (arts. 70.2 y 3). Adviértase, no obstante, que estos textos estatutarios difieren del catalán al conectar el principio de territorialidad no ya con el «ámbito material de las competencias» sino con la eficacia del «ejercicio de las competencias autonómicas» y al identificar al legislador estatal como único competente para establecer supuestos de extraterritorialidad (arts. 43.1 y 70.2, respectivamente).

Antes de examinar la relevancia de estas diferencias pueden identificarse dos elementos comunes a todos estos preceptos estatutarios.¹⁸ De un lado, juntamente con la prédica del principio de territorialidad establecen un punto de conexión territorial genérico aplicable a todas las competencias para las cuales los Estatutos no fijan puntos de conexión específicos (arts. 115.1 Estatuto de Cataluña, 43.1 Estatuto para Andalucía y 70.2 Estatuto de Aragón).¹⁹ De otro, introducen un nuevo «principio de fraccionamiento» del ejercicio de las competencias (arts. 115.2 Estatuto de Cataluña, 43.2 Estatuto para Andalucía y 70.3 Estatuto de Aragón).²⁰

Cierto es que el primero de estos elementos resulta más evidente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que en los otros dos toda vez que en aquél la utilización de la expresión «ámbito material de las competencias» permite afirmar que se refiere tanto a la titularidad de las mismas como a su ejercicio, mientras que los Estatutos reformados de Andalucía y Aragón circunscriben la virtualidad de la apertura territorial exclusivamente al ejercicio. Pero no es menos

18. Como es sabido, los dos apartados del art. 115 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña han sido impugnados por los noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, actualmente en tramitación. Achacan dichos parlamentarios al art. 115.1 la remisión genérica a «otras disposiciones legales», siendo así que, en su opinión, sólo el legislador estatal podría introducir excepciones al principio general de territorialidad de las competencias autonómicas. Con respecto al art. 115.2 apuntan la expansividad de las facultades autonómicas de intervención, siendo así que algunas competencias estatales no son susceptibles de la fragmentación que se perfila en el precepto estatutario. Interesa recordar, por otra parte, que los arts. 43.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reformado y 70.3 del nuevo Estatuto de Autonomía para Aragón, cuya literalidad es coincidente con la del art. 115.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, no han sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional.

19. Vid. C. VIVER PI-SUNYER, «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats», en *La distribució de competències en el nou Estatut*, op. cit., p. 43.

20. S. MUÑOZ MACHADO, «El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias», en *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, 45, Barcelona, 2007, p. 32, utiliza la expresión «principio de fragmentación». Toda vez que el Tribunal Constitucional habla de fraccionamiento y no de fragmentación, se opta aquí por utilizar el mismo sustantivo.

cierto que la definición de puntos de conexión específicos en estos Estatutos, especialmente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, atempera notablemente la distinción ahora apuntada.

Por otro lado, el art. 115.1 EAC coincide con los otros dos preceptos estatutarios al contemplar la posibilidad de que la extraterritorialidad se prevea en el propio Estatuto de Autonomía, pero difiere al abrir esta misma posibilidad a lo dispuesto «en otras disposiciones legales que establezcan la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat», no acotando dicha posibilidad a la acción del legislador estatal. Sin embargo, la diferencia es más nominalista que de régimen jurídico.

En este sentido, no debe confundirse la eficacia jurídica extraterritorial de las normas o actos autonómicos con la existencia de un conflicto interregional de leyes que sea preciso resolverse conforme a la regulación dictada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el art. 149.1.8 CE. En particular, conviene no olvidar que la figura de los «puntos de conexión» de nuestro derecho público territorial reviste un sentido y alcance distintos de aquellos que cumple en el ámbito del derecho internacional privado. Mientras que en éste la identificación de los puntos de conexión es el instrumento utilizado por las normas de conflicto multilateral para determinar el ordenamiento jurídico aplicable al caso, en aquél los puntos de conexión forman parte del contenido material de la competencia, de modo que su concurrencia es presupuesto del ejercicio del título competencial.²¹ Dicho de otro modo, si en el derecho internacional privado los puntos de conexión permiten seleccionar la norma aplicable en caso de conflicto entre varias disposiciones igualmente válidas, en el derecho público territorial español los puntos de conexión sirve para la determinación de la única norma válida por haber sido dictada por el ente titular de la competencia.

De lo expuesto se infieren dos conclusiones. En primer lugar, la fijación de los puntos de conexión no representa sino la concreción del principio general de territorialidad de las competencias autonómicas en la medida en que precisa el vínculo de esas competencias con el territorio autonómico (los puntos de conexión se refieren siempre al espacio autonómico). En segundo lugar, la producción de efectos extraterritoriales contingentes derivará de la estructura y destinatarios de la norma concreta dictada en el legítimo ejercicio de las competencias y tendrá como fundamento el principio de unidad ordinamental al que ya se ha hecho referencia con anterioridad, y no tanto de una habilitación genérica conferida por el legislador estatal al establecer el derecho interregional. Nótese, a mayor abundamiento, que ese derecho interregional tiene como objeto la resolución de los conflictos de normas (art. 149.1.8 CE), lo que de suyo implica que se trata de normas válidas y que están dotadas de eficacia supraterritorial, pues en otro caso el conflicto se resuelve mediante la aplicación de los principios de competencia y prevalencia consagrados en el art. 149.3 CE.

21. Vid. R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectúes de les competències», *op. cit.*, p. 94. Acerca de la virtualidad de los puntos de conexión en el Derecho Internacional Privado, vid. A. L. CALVO CARAVACA, «La norma de conflicto del siglo XXI», en *Pacis Artes. Obra Homenaje al profesor Julio Diego González Campos*, Universidad Autónoma de Madrid-Eurolex, Madrid, 2005, T. II, p. -1335 y s.

Parece oportuno recordar, por último, que es el Estatuto de Autonomía de Aragón el que de manera más acabada incorpora la mayor modulación del principio de territorialidad del derecho autonómico al establecer como criterio de aplicación del Derecho Foral de Aragón el principio de personalidad (art. 9). En este caso la producción de efectos extraterritoriales trae causa directa de una determinación estatutaria, por lo que no precisa intermediación alguna del legislador estatal. Además, el propio art. 9 del Estatuto de Autonomía de Aragón incluye una «excepción a la excepción» al contemplar la posibilidad de que existan normas de ese mismo Derecho Foral a las que se les atribuya en exclusiva eficacia territorial. De este modo se reconoce al legislador aragonés la potestad para acotar al territorio autonómico la eficacia de unas normas que, en otro caso, rebasan ese límite espacial. En rigor, también aquí la determinación de esa eficacia territorial resultará del legítimo ejercicio de una competencia autonómica para la que se ha fijado como punto de conexión la vecindad civil.

Con respecto al «principio de fraccionamiento» de las competencias parece conveniente indicar que se trata de un principio establecido en la doctrina del Tribunal Constitucional. Arranca esa doctrina de la STC 329/1993, de 12 de noviembre, en materia de contaminación atmosférica, donde se afirma que la atribución a los órganos estatales para declarar las Zonas de Atmósfera Contaminada cuando rebase el territorio de una comunidad autónoma «sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (FJ 4).

La doctrina apuntada en esta resolución se consagró en la STC 243/1994, de 21 de julio, en relación entonces con la autorización de las entidades de inspección y control en materia de seguridad industrial, donde se dice:

«La primera cuestión que debemos dilucidar es la de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una comunidad autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las comunidades autónomas han asumido las funciones ejecutivas. La respuesta a este interrogante debe ser negativa. El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la comunidad autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una comunidad autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias –fenómeno cada vez más común en el mundo actual– es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional tan sólo puede llegarse como se apuntó en la STC 329/1993, 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, cuando

dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias comunidades autónomas. Ningún dato aporta, ni siquiera indiciariamente, la representación del Estado que permita concluir que el caso aquí enjuiciado debe incluirse en alguno de los supuestos excepcionales apuntados. La posibilidad de atribuir a las comunidades autónomas la competencia para otorgar la autorización de estas Entidades es, pues, en este caso manifiesta y así parece entenderlo también la Ley estatal de Industria de 16 de julio de 1992.» (FJ 6)

Este criterio constituye hoy «doctrina reiterada»,²² según se ha declarado en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, a propósito de la gestión de los parques nacionales de ámbito territorial supraautonómico, donde, con reproducción de la STC 223/2000, de 21 de septiembre (Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo), recuerda el Tribunal Constitucional que «venimos insistiendo en que las actuaciones autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las comunidades autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus estatutos de autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), 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 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 (SSTC 243/1994, FJ 6, y 175/1999, FJ 6)» (FJ 16).²³

Debe repararse en que esta doctrina responde, en rigor, a la misma lógica de salvaguarda de la integridad de las competencias autonómicas que fundamenta el

22. El lector interesado hallará exposiciones pormenorizadas de esta doctrina constitucional en los trabajos de G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 401 y ss., y A. SALVADOR SANCHO, «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, op. cit., p. 37 y ss.

23. Cabe poner en relación la posibilidad de desplazamiento a favor del Estado del ejercicio de las competencias de titularidad autonómica con la gestión estatal de subvenciones en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, admitida por el Tribunal Constitucional cuando el Estado ostente algún título competencial y se den las siguientes circunstancias: «que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» [STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 d)]. En ambos casos prima la eficacia de la intervención pública, entendida desde la perspectiva del mejor servicio a los ciudadanos.

reconocimiento de efectos extraterritoriales a las normas y actos autonómicos. De igual modo que el principio de unidad del ordenamiento impide oponer frente al pleno ejercicio de las competencias autonómicas una inexistente prohibición de toda eficacia supraterritorial de las normas y actos en que se concrete dicho ejercicio, tampoco el alcance supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia autoriza el desplazamiento de ésta a favor de las instancias centrales del Estado. Nótese, por otro lado, que también aquí el Tribunal Constitucional introduce una modulación al principio general al admitir excepcionalmente el desplazamiento del ejercicio de la competencia –aunque de manera un tanto discutible se habla de desplazamiento de la titularidad– cuando concurren los siguientes requisitos: objeto con un alcance territorial superior al autonómico, imposibilidad de fraccionamiento, e imposibilidad de hacer uso de instrumentos de cooperación y coordinación, de modo que la acción pública «requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzadamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 16).

Ciertamente, los preceptos examinados de los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón no contemplan en ningún caso el traslado del ejercicio de las competencias a favor del Estado. No parece, sin embargo, que este silencio estatutario deba alterar en modo alguno la doctrina constitucional reseñada. En particular porque esos preceptos se refieren a supuestos en los que sea posible el fraccionamiento del ejercicio de las competencias o en los que resulte idóneo el recurso a los mecanismos de cooperación o coordinación, siendo así que, según hemos tenido ocasión de observar, el desplazamiento del ejercicio de la competencia a las instancias centrales sólo resulta constitucionalmente legítimo cuando se hayan agotado estas posibilidades o no quepa recurrir a ellas.

Alcance territorial de las competencias autonómicas. Fijación de los puntos de conexión

La vinculación de las competencias autonómicas con el territorio deriva del principio general de territorialidad de las competencias, que, según hemos tenido ocasión de señalar, el Tribunal Constitucional ha reputado «implícito al propio sistema de autonomías territoriales» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45). Ahora bien, la experiencia atesorada en los treinta años de funcionamiento del Estado autonómico ha llevado a algunos poderes públicos autonómicos a concluir que la mera yuxtaposición de este principio general con la enunciación de las materias competenciales no asegura la plenitud del ejercicio de sus competencias. A fin de garantizar esta plenitud competencial, algunos de los nuevos estatutos de autonomía, y en especial el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al que limitaremos ahora las referencias, han incorporado a la definición de las competencias autonómicas los puntos de conexión que habilitan su ejercicio.

La tipología de los puntos de conexión fijados por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se caracteriza esencialmente por su diversidad y casuismo, habiéndose apreciado en algunos supuestos la enunciación múltiple y acumulati-

va de puntos de conexión.²⁴ Más allá de esa diversidad cabe identificar un elemento común, cual es la toma en consideración de las opciones adoptadas al respecto por el legislador estatal.

A este respecto interesa recordar que, más allá de los supuestos en los cuales la Constitución erige el territorio en criterio determinante de la atribución de competencias al Estado (vgr. arts. 149.1.21, 22 y 24), el Tribunal Constitucional ha entendido que la fijación de los puntos de conexión habilitantes del ejercicio de las competencias autonómicas corresponde al legislador en aras del principio de coherencia del ordenamiento jurídico.²⁵ Del mismo modo, también es preciso advertir que la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al examinar el cumplimiento de esa función estatal ha sido objeto de numerosas críticas por el grado de deferencia que ha mostrado para con el legislador estatal y que se manifestaría en la utilización de un canon amplio de razonabilidad de la decisión, en lugar de someterlo a otros cánones más estrictos como pudiera ser el de proporcionalidad.²⁶

Siendo pródigo el Estatuto de Autonomía de Cataluña en la determinación de los puntos de conexión cabe singularizar cuatro supuestos.

En algunas materias se aprecia una superación de las limitaciones derivadas de la traslación de los criterios de la legislación preconstitucional a la definición de las competencias autonómicas. Así sucede, destacadamente, en el caso de las asociaciones (art. 118.1), respecto de las cuales se abandona la tipología heredada de la Ley General de Educación de 1970 y se opta por la combinación de los criterios funcionales y territoriales inicialmente empleados para la delimitación de las competencias autonómicas en materia de fundaciones. De suerte que la Generalidad asume competencia exclusiva «respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de Ley Orgánica» sobre el régimen jurídico de las asociaciones «que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña».²⁷

En otros casos el Estatuto de Cataluña renuncia a establecer con precisión el punto de conexión habilitante de la competencia. Como ejemplos de esta forma de operar baste citar las competencias sobre cooperativas y economía social (art. 124)

24. Vid. R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectúes de les competències», *op. cit.*, p. 96.

25. Vid. A. SALVADOR SANCHO, «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *op. cit.*

26. Por todos, I. LASAGABASTER HERRARTE, «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», *op. cit.*

27. En los mismos términos, arts. 79.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y art. 30.33 del Estatuto de las Illes Balears. El Estatuto de Castilla y León distingue una competencia exclusiva sobre fundaciones (art. 70.34) y de desarrollo normativo y ejecución en materia de asociaciones (art. 71.17), si bien utiliza el mismo punto de conexión reseñado en el texto. La deficiente redacción del art. 71.40 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón ha dado lugar a una inopinada acumulación de tendencias pues en virtud de ese precepto Aragón asume competencia exclusiva sobre «asociaciones y fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial, deportivo y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón». Más precisa es la redacción del art. 49.1.23 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, aunque mantenga idéntica tipología para las asociaciones.

y en materia de mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social o de seguros (arts. 126.1 y 2).²⁸

Tampoco faltan supuestos en los que el nuevo Estatuto de Cataluña trata de salir al paso de lo que se considera una limitación de competencias autonómicas resultante de la normativa estatal en la materia. Tal ocurre, sin ir más lejos, en la asunción de competencias en materia de Cajas de ahorro (art. 120), donde, utilizándose como punto de conexión el domicilio se trata de ampliar el margen de facultades autonómicas de intervención sobre estas entidades de crédito.²⁹

El último grupo estaría integrado por aquellos preceptos donde se trata de asegurar algún tipo de intervención autonómica en ámbitos de titularidad estatal. Estos preceptos hacen referencia fundamentalmente a las aguas y obras hidráulicas (art. 117),³⁰ las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio autonómico (art. 133.2), las grandes infraestructuras, como son las obras públicas de interés general (art. 148.2), o los transportes ferroviarios que comuniquen con otras Comunidades Autónomas o que garanticen el tránsito internacional (art. 169.3). La emisión de un informe previo –calificado de preceptivo en el art. 117– suele ser el instrumento empleado para garantizar esa participación, si bien en los arts. 148.2 y 169.3 la concreción de esa participación remite a la Comisión Bilateral en los términos del art. 183.1 a).

28. Este segundo supuesto es el más abundante en los Estatutos reformados de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León.

29. Posibilidad que es rechazada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, al deducir la limitación de las competencias autonómicas directamente de la doctrina constitucional. Todos los nuevos Estatutos de Autonomía utilizan el domicilio de las Cajas de ahorro como punto de conexión (vgr. arts. 75.1 del Estatuto para Andalucía y 71.33 del Estatuto de Aragón).

30. Como es bien conocido, en un contexto caracterizado por las «guerras del agua», la mayoría de los nuevos Estatutos prestan especial atención a la suficiencia de los recursos hídricos. Así, los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 17) y de Aragón (art. 19) enuncian derechos en relación con las aguas que tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre, deben reputarse principios rectores o directrices de acción de los poderes públicos en la materia. Por otro lado, los Estatutos para Andalucía (art. 50) y de Aragón (art. 72) singularizan las competencias autonómicas sobre aguas. El mismo Estatuto para Andalucía dedica su art. 51 a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, en tanto que el art. 75 del Estatuto de Castilla y León se refiere a las «competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad».