

# EL USO DEL CONCEPTO «TERRITORIO» EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UTILIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TÉRMINO *TERRITORIO* EN SUS DISTINTAS ACEPCIONES. 1. *Territorio como elemento del Estado*. 2. *Territorio como espacio para delimitar la aplicación y eficacia de las normas jurídicas*. 3. *Territorio y derechos*. 4. *Territorio como elemento corrector de desigualdades y espacio de realización de políticas sociales*. 5. *Territorio como subdivisión del Estado*. 6. *Recapitulación*.—III. EL CONCEPTO DE TERRITORIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 1. *Sentencias relativas al territorio como elemento del Estado*. 2. *Sentencias que aluden al territorio como espacio de delimitación y eficacia de las normas*. 3. *Territorio y derechos*. 4. *Territorio como factor corrector de desigualdades e instrumento de consecución de políticas sociales*. 5. *Territorio como subdivisión estatal. Problemas de delimitación y problemas de la competencia autonómica sobre el territorio*.—IV. ENFOQUES DESDE LOS CUALES ABORDA LA DOCTRINA EL TERRITORIO. 1. *Sobre atención genérica y menciones específicas del territorio en la Constitución*. 2. *El territorio como objeto de estudio más sustancial y autónomo*.—V. CONCLUSIONES.—VI. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA.—VII. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES ALUSIVOS AL TERRITORIO.

## I. INTRODUCCIÓN

La finalidad que persigue este estudio es analizar el uso que del término *territorio* realiza la Constitución y el Tribunal Constitucional español. Para ello, se hará una referencia en primer término, al conjunto de menciones de la Carta Magna que directa o indirectamente utilizan esta palabra o aluden a su contenido. Después se realizarán las pertinentes alusiones a las sentencias del órgano intérprete que manifiestan este factor, así como también a determinados comentarios de la doctrina científica, extrayendo varias conclusiones.

Junto al esquema de presentación, es necesario exponer una nota aclaratoria: no es objeto de este trabajo un estudio de los criterios de distribución competencial

emanados de la jurisprudencia constitucional. Se quiere limitar simplemente a dotar de significado constitucional coherente (aunque no unívoco) al término *territorio* eludiendo la crítica a las diferentes posturas del Alto Tribunal en materias relativas a problemas territoriales, como pueden ser los generados en torno a las relaciones de poderes existentes en el Estado autonómico, los surgidos sobre materias conexas como la articulación de los ordenamientos jurídicos territoriales, o por la interpretación acerca de la capacidad de desarrollo estatutario.

De este modo, se trata en exclusiva de un trabajo en torno a la consideración del territorio, tanto como elemento fundamental del Estado, como en otras manifestaciones infraestatales (territorio puesto en relación con Comunidades Autónomas y provincias) y acepciones (si influye en la interpretación de derechos fundamentales, en la conformación de instituciones, etc.).

Procede, de esta manera y en primer lugar, un recorrido por la Constitución para clasificar sus llamadas al territorio en todos los aspectos posibles.

## II. LA UTILIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TÉRMINO *TERRITORIO* EN SUS DISTINTAS ACEPCIONES

La estructura constitucional ha reservado su Título VIII a la organización territorial del Estado. En este conjunto de artículos se desarrolla el principio de autonomía de todos los entes territoriales de estatuto constitucional (CC.AA., municipios y provincias), su configuración institucional, la determinación de sus competencias o las fuentes y criterios para gozarlas (1). También otras cuestiones relativas a variados extremos como su financiación, las relaciones entre ellas, o la forma de canalizar sus conflictos. Dentro de ese Título se resalta cómo, por ejemplo, el territorio (provincial) fue elemento clave en la configuración de las Comunidades Autónomas (art. 144 CE), o de qué forma debe atenderse la representación de las distintas zonas del territorio en los parlamentos regionales (art. 152.1 CE).

Sin embargo, el territorio en la norma constitucional está presente de manera conceptual y fáctica a lo largo de todo el texto de la Carta Magna, y no sólo con ocasión de articular las divisiones del Estado, su régimen y relaciones. Parece más coherente, pues, referirse a él siguiendo el orden sistemático de los títulos del texto constitucional, puesto que el factor territorial hace su aparición en el mismo título preliminar. Pero sin renunciar a este método descriptivo, se intenta ensayar, a su vez, una clasificación de artículos en atención al tipo de concepto de territorio al que aluden. Se expone la presencia del territorio en la Constitución a través de cinco bloques temáticos: las referencias al mismo como elemento constitutivo del Estado español, las llamadas a un espacio base para circunscribir la aplicación y la eficacia de

(1) Si bien no siempre de manera cerrada. Por ejemplo, a las autonomías locales se limita a reconocerles unas competencias pero remitiéndose a lo que señalen las leyes para su precisión o extensión. O el marco competencial de las CC.AA. depende de las determinaciones estatutarias posteriores.

las normas jurídica, la relación entre territorio y derechos, la utilización del territorio como factor de corrección de desigualdades de todo orden y, por último, su aparición por medio de distintas subdivisiones infraestatales. Estos bloques han de ser observados con cautela, por lo relativo de toda clasificación y, especialmente, por la múltiple naturaleza de algunas menciones territoriales. Por ejemplo, en el art. 137 CE se alude al territorio como elemento del Estado, pero la principal finalidad de este precepto es ilustrar sobre la organización infraestatal compuesta de municipios, provincias y CC.AA. Por ello es objeto de inclusión en el apartado relativo a la utilización del territorio como subdivisión estatal.

### 1. *Territorio como elemento del Estado*

El art. 2 CE realiza la primera referencia sistemática al territorio, de manera indirecta, al consagrar los principios de unidad y autonomía. El mencionado artículo, en realidad, no predica la indisolubilidad o indivisibilidad del territorio español, sino, respectivamente, de la *Nación española* y de la *patria*; conceptos políticos incorporados al derecho. Algo más directa es la referencia a las «(...) nacionalidades y regiones que la (patria) integran (...)», ya que la concordancia de este precepto con el Título VIII informa sobre la posibilidad de realizar divisiones territoriales. De este artículo se deduce, pues: *a*) que detrás de la nación existe un Estado, y que como es natural, uno de sus elementos es el territorio, *b*) que ese territorio ha de permanecer íntegro, porque en él habita una población que forma el *compuesto* objetivo-subjetivo de Nación (2), que es lo que no se puede dividir, y *c*) que, no obstante, las nacionalidades que componen la Nación, así como las regiones, pueden gozar de *autonomía* (concepto que se comprende con la lectura del Título VIII, su desarrollo estatutario y legal y la concurrencia del órgano que interprete la Constitución). De ello se deriva que el pueblo que habite en una región, que es lo que se conoce pacíficamente como una subdivisión territorial inferior al Estado, y sus instituciones, podrán gozar de autonomía. El territorio, será entonces un elemento clave para determinar el derecho a la autonomía.

Más complicado resulta la búsqueda del hecho territorial detrás del reconocimiento de las nacionalidades. La propia carga subjetiva del término impide ceñir siempre a un encuadre territorial al pueblo que se sienta parte de una *nacionalidad*. Es un tema ajeno al limitado objetivo de este trabajo y sobre el que no procede detenerse, pero baste con advertir una clara referencia a determinados territorios que quieren ser resaltados como algo más que regiones (3).

(2) Sobre el concepto nación y su complejidad: EDUARDO ESPÍN TEMPLADO: *Lecciones de Derecho Político*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 39.

(3) Algunas exposiciones de interés sobre el elemento territorio relativas a este artículo: MIGUEL CAMINAL BADÍA: «Representación, territorio y plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Estado de las nacionalidades y regiones», en *El Senado: cámara de representación territorial: III Jornadas*

También en el Título Preliminar, el art. 8.1 CE dispone que una de las finalidades de las Fuerzas Armadas es la defensa de la integridad territorial de España (4). En este caso, la referencia al territorio como elemento del propio Estado ha de interpretarse en sentido amplio como todo espacio reconocido internacionalmente al que se extiende su soberanía: el suelo, subsuelo y vuelo, el mar territorial y el espacio aéreo sobre el mismo.

En el Título III vuelve a realizarse llamada directa al territorio, al señalar el art. 94.1.c) CE que las Cortes han de otorgar una autorización previa al consentimiento estatal ante Tratados o Convenios que afecten a la integridad del mismo. Se trata de una cláusula más de protección que habrá de ser evaluada dentro de la sistemática constitucional de cara a impedir que valga la mera voluntad de los poderes ejecutivo y legislativo para permitir una alteración territorial del País. Así, preceptos como el propio art. 2 CE al declarar la indisoluble unidad de la Nación y la indivisibilidad de la patria común, estaría cuestionando la posibilidad de fragmentar o separar de España una parte del Territorio, sin un procedimiento extraordinario de reforma de la Carta Magna (5).

## 2. *Territorio como espacio para delimitar la aplicación y eficacia de las normas jurídicas*

El art. 3.2 CE dispone la cooficialidad de las lenguas distintas al español, en las respectivas Comunidades Autónomas. El territorio se muestra en este caso en su papel más tradicional de delimitación de la eficacia de las normas. La Comunidad Autónoma que así lo exprese en su Estatuto, otorgará la oficialidad a la lengua que usa toda o parte de la población para las relaciones jurídicas de cualquier índole. Un papel similar juega el territorio en el art. 4.2 CE, como delimitador del uso oficial de las banderas autonómicas.

La siguiente llamada al territorio, dentro de este enunciado clasificador, se encuentra en el art. 116.2, 3 y 4 CE, cuando este precepto indica la obligación de delimitar el ámbito territorial al que ha de aplicarse la declaración de Estado de alarma,

---

*de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coord. F. Pau i Vall, Tecnos, Madrid, 1996. J. GUIMÓN UGARTECHEA: *El derecho de autodeterminación: el territorio y sus habitantes*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1995.

(4) Y la consiguiente defensa de la soberanía e independencia ligada a la integridad. JORGE DE ESTEBAN ALONSO, y PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ: *Curso de Derecho Constitucional español*, vol. III, UCM, 1994, pág. 360.

(5) Al respecto, hay que remitirse a los interesantes comentarios de ANTONIO REMIRO BROTONS: «Comentario al art. 94», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA-Cortes Generales, t. VII, Madrid, 1998, págs. 547 a 555, en los que trata diversos casos sobre qué partes del territorio son efectivamente cubiertas por la cláusula de integridad, o si entre la afectación territorial que demanda intervención parlamentaria, o, en su caso, reforma constitucional, estaría también la adición de nuevos territorios.

excepción o sitio. El factor territorio aparece indeterminado y su fijación concreta es absolutamente imprevisible y difícilmente adaptable al patrón de las divisiones conocidas. El decreto de estado de alarma (art. 116.2 CE), o las declaraciones de estados de excepción o sitio (art. 116.3 y 4) pueden reconducir los efectos de esta medida en su aplicación a entes territoriales concretos, por más que la situación de catástrofe, convulsión, desorden, amenaza..., no repare en los convencionalismos de las divisiones existentes. Aquí el territorio es igual a *zona* y su función es la de delimitar el espacio de aplicación de las normas jurídicas extraordinarias derivadas de la declaración emitida al amparo de este precepto constitucional.

### 3. *Territorio y derechos*

En el campo del Título I CE, y más en concreto de los derechos fundamentales, encontramos la presencia expresa del territorio en el art. 19 CE. El territorio del Estado es ámbito de ejercicio del derecho a fijar residencia y a circular libremente. Asimismo funciona como punto de referencia para el derecho a entrar y salir libremente de España. En este caso, la realidad del territorio como soporte del Estado, sujeto del derecho internacional, es un límite (como el que de forma generalizada significa para todos los Estados) ante la posibilidad de circular, deambular o trasladarse. Así, el derecho fundamental hace posible la entrada y salida a/de nuestro territorio conforme al ordenamiento.

Con relación a los derechos, podrían encontrarse muchas otras manifestaciones indirectas donde el territorio, en cualquiera de sus acepciones, es relevante. Se destaca especialmente en la protección a los cargos públicos representativos derivada del art. 23.2 CE, que son los escogidos mediante elecciones para conformar las asambleas representativas de entidades territoriales de estatuto constitucional (Congreso, Senado, Asambleas de Comunidades Autónomas, corporaciones municipales, provinciales e insulares), supranacional (Parlamento Europeo) o legal (comarcas u otros entes locales cuyas asambleas se elijan por sufragio popular en primer o en segundo grado). Aquí el territorio imprime un sello a la representación, puesto que todos los cargos públicos electos que son objeto de protección gozando directamente de las garantías del art. 23.2 CE, son representantes de un territorio. Ello no quiere decir que otros cargos políticos públicos no territoriales carezcan de protección, simplemente que la misma se deriva de leyes u otras normas legales, y no del derecho fundamental (6).

El derecho-deber de defender a España (art. 30.1), descansa de forma destacable sobre el territorio como elemento del Estado. Si bien parece claro que la mención expresa y nominal de nuestro país es susceptible de un contenido mayor que encua-

---

(6) Sobre este tema, se puede consultar el capítulo segundo de ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO: *Los representantes locales en España*, CEPC, Madrid, 2000.

dre en términos generales la defensa de su Constitución, instituciones, valores, compromisos internacionales (7)..., no es menos cierto que la asociación más evidente de España es con los elementos que la componen. Así, la defensa del poder constituido, la población y el territorio, parecen ser los objetivos más claros de ese derecho-deber; y de entre ellos, el más inmediato en caso de conflicto con otros países, es la defensa del espacio territorial, puesto que en la medida que se protege, se salvaguardan los otros dos (8).

#### 4. *Territorio como elemento corrector de desigualdades y espacio de realización de políticas sociales*

Sistemáticamente, es en los Principios rectores de Política Social y Económica cuando aparecen las dos primeras referencias territoriales implícitas en este sentido. Por una parte la del art. 40.1 CE, cuando encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones favorables para la distribución de la renta regional. La llamada es al territorio como elemento de cuantificación de una magnitud económica, convirtiéndose en un medio indirecto para detectar los desequilibrios que sufren los habitantes y los bienes según su ubicación. Por otra parte, existe una segunda alusión en el art. 42 CE, de especial interés: la referente a la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y el fomento de políticas para su retorno. Ante esta indicación dirigida a los poderes públicos, el territorio se muestra como elemento determinante de la necesidad de una política social concreta. De esta manera, el hecho de formar parte de la comunidad nacional, ser trabajador, pero no residir en el territorio del Estado, genera la posibilidad al emigrante de ser acreedor de un determinado comportamiento de las autoridades. El territorio al que se refiere es, una vez más, el del Estado, pero la finalidad es la de cumplir un objetivo social: combatir el desarraigo sustancialmente unido a la ausencia del país, por un motivo tan razonable como es el ejercicio de un derecho y el cumplimiento de un deber (trabajar). El constituyente determinó un supuesto de hecho a contemplar, destacar y proteger, y el ámbito territorial estatal, en este caso, la no presencia de un español en el mismo, es el que marca la pertinencia de aplicar una política comprometida a propiciar el retorno.

En el apartado quinto del art. 68 CE surge también otra alusión territorial similar a la que el principio del art. 42 CE realizaba sobre los emigrantes, pero con mayor carga obligacional: ordena que la legislación reconozca y que los poderes públicos

(7) Si se limita la defensa al ámbito del territorio como elemento de Estado, carecería de soporte constitucional las intervenciones internacionales, especialmente aquellas de las que en su día formaron parte soldados de reemplazo que cumplían el deber constitucional del Servicio Militar Obligatorio.

(8) La protección de personas o intereses españoles en el extranjero, se entiende que ha de ser también una finalidad del deber de defensa. Lo que aquí se afirma es que la primera manifestación en la que se concreta ese deber, recae sobre el territorio.

faciliten el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio español. De nuevo se reconoce que la ubicación fuera del territorio del Estado es un impedimento objetivo para el ejercicio de los derechos constitucionales, y como tal *obstáculo* ha de ser *removido* por los poderes públicos (art. 9.2 CE).

El Título VII contiene algunas menciones territoriales dignas de citar a este respecto. El art. 131.1 CE otorga la posibilidad al Estado para que legisle estableciendo medidas de planificación de la actividad económica, y entre las finalidades que justifican esa intervención pública, se encuentra la de «(...) *equilibrar y armonizar el desarrollo regional (...)*». Pretende de esta manera, buscar acciones de igualdad, acompañamiento y redistribución que tengan una referencia física y no personal (la consecución de la igualdad personal se deriva a partir de otros preceptos como los arts. 1, 9 ó 14 de la Carta Magna), referenciándolas en el territorio, que aquí se utiliza en su acepción de *región*. Puede incluso pensarse que la mención del equilibrio regional goza de más contenido que la deducida de interpretar que región es lo mismo que Comunidad Autónoma. Ciertamente cabe tomar decisiones planificadoras que afecten a una Comunidad Autónoma o a varias, pero también adoptar otras que recaigan sobre la región como espacio físico, natural o geográfico (la región cantábrica, pirenaica, del estrecho, la mediterránea...).

Lo más destacable de esta alusión, es la asociación del territorio con el principio de justicia redistributiva, que ya apareciera en el art. 40.1 CE, y que volverá a surgir especialmente en los arts. 138 y 158.2 CE. Es insistente la vinculación de la idea de solidaridad con la de territorio, lo que da muestras de la conciencia que había en los años setenta de asociar retraso económico con centralismo. Cuatro preceptos inciden en la misma idea desde divergentes puntos de partida y distintas posiciones constitucionales. De esta manera, el factor territorio, en su acepción de *región* o *parte del todo estatal*, es aludido como sujeto de atención y soporte para avanzar en la consecución de las metas del Estado Social. Más adelante habrá ocasión de retomar este argumento.

En el Título VIII CE, a través del art. 138.1, el territorio reaparece como elemento de justicia distributiva cuando se dispone que la finalidad de la organización territorial, para el Estado, es la realización efectiva del principio de solidaridad. No puede tener una lectura más evidente el hecho que tras la definición de la columna vertebral del territorio y sus tres divisiones, en el art. 137, se acuda a esta llamada al Estado (poderes del Estado central, pero también poderes públicos de las subdivisiones), para determinar que la *subterritorialización* y adjudicación de autonomía no ha de generar diferencias y que de existir o surgir, deben ser atenuadas (reiterando el art. 2 CE) con el ejercicio de la solidaridad interterritorial. El art. 138.2 CE reproduce la prohibición de privilegios concretada en el escalón que constituyen las Comunidades Autónomas (9) y el art. 139 CE remacha el mismo clavo utilizando distintos

(9) En términos de Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva, la solidaridad se presenta como cláusula de cierre del sistema de descentralización territorial del poder. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA-Cortes Generales, t. X, Madrid, 1998, págs. 464 a 466.

martillos en sus dos apartados: en el primero, los derechos y obligaciones de los españoles son los mismos en cualquier territorio del Estado (la misma finalidad pero protagonizada por la población y no por el territorio), y en el segundo, con la prohibición de obstaculizar la libertad de establecimiento y circulación de personas y bienes, que no es sino un ejemplo entre otros, de la persistencia del principio de unidad impositiva de zonas o enclaves privilegiados (10). Todas estas llamadas a la igualdad interterritorial son por lo general observadas para impedir diferencias contrarias a la Constitución entre Comunidades Autónomas y casi nunca para detectarlas en los niveles territoriales inferiores. A nuestro juicio, tan aplicable ha de ser en las relaciones interprovinciales o intermunicipales. ¿Es por ello que los poderes públicos han de permanecer vigilantes por sistema, ante aquellas circunstancias que habitualmente distinguen a los residentes de distintos municipios y provincias? Es un hecho la existencia de distintas normaciones, por ejemplo, en la imposición y recaudación, entre municipios limítrofes; o las distintas posibilidades de aprovechamiento urbanístico local. Lo que ha de procurarse a la luz del art. 139.1 CE, entendemos, es la ausencia de distinciones en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales comunes y no en aquellos derivados de la capacidad de concretar la aplicación de las normas generales en un ámbito territorial.

El art. 158 CE en sus dos apartados manifiesta la utilización, una vez más, de las divisiones territoriales como elementos para avanzar en el Estado Social (11). De

---

(10) Respecto de estos artículos: CARLOS I. AYMERICH CANO: «O principio de solidaridade interterritorial e a política rexional», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 7, 1994. JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN: *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988. ENRIQUE GARCÍA LLOVET: «Constitución económica y Constitución territorial económica», *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 22, julio, págs. 121-153, 1997. JAVIER GARCÍA ROCA: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), enero-abril, págs. 45-96, 1997. JUAN PEMÁN GAVÍN: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, 1992. ANTONIO JOSÉ PORRAS NADALES: «Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social en el modelo territorial autonómico español: balance y perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, septiembre-diciembre, págs. 269-291, 1989.

(11) Sobre este artículo, destacamos: JOSÉ ANTONIO BIESCAS FERRER *et al.*: *El Fondo de compensación interterritorial: memoria de un cambio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992. JUAN CANO BUESO (coord.) *et al.*: *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990. ANTONI CASTELLS OLIVERES: «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. RAMÓN FALCÓN Y TELLA: «El Fondo de Compensación Interterritorial», *Palau 14*, núm. 11, págs. 89-98, 1990. VALERIANO HERNÁNDEZ MARTÍN: «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. CARMELO LOZANO SERRANO: «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. A. RODRÍGUEZ SOCORRO: «Desequilibrios regionales autonómicos y criterios para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 213, 1982. MARÍA TERESA SOLER ROCH: «El Fondo de Compensación Interterri-



una parte, garantiza a través de las asignaciones del Estado a las CC.AA., la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio del Estado. De otro, constituye un mecanismo corrector de desequilibrios económicos (de nuevo, también, con la finalidad de cumplir el principio de solidaridad), que es el Fondo de Compensación Interterritorial. Como sucede en el art. 139 CE, solo que esta vez expresamente, la necesidad de solventar desigualdades entre las divisiones territoriales no se protagoniza exclusivamente por las CC.AA. sino también por las provincias, que pueden ser receptoras de estos fondos (12).

### 5. Territorio como subdivisión del Estado

El territorio aparece en la Constitución para referirse a las divisiones manifestadas en su art. 137: los municipios, las provincias y, especialmente, las Comunidades Autónomas. Es bajo este perfil como más se presenta en la Carta Magna. Ya en la parte orgánica de la Constitución, dentro del Título que trata la Corona, el art. 61 CE, contiene una alusión en este sentido. En sus dos apartados atinentes al Juramento, ordena que la formulación del mismo por parte del Rey y del Príncipe heredero contenga un compromiso de respeto hacia los derechos de las Comunidades Autónomas (13). En este caso la referencia a éstas como entes territoriales parece débil, ya que no pretende solicitar de la Jefatura del Estado un respeto sobre los límites te-

---

torial: un análisis jurídico», *Anales de Derecho*, núm. 6, págs. 7-36, 1984. MANUEL MARÍA DE URIARTE Y ZULUETA: «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. ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ: «El Fondo de Compensación Interterritorial (1982-1989)», *Actualidad Financiera*, núm. 14, abril, 1991; y «Los efectos del fondo de compensación interterritorial en el desarrollo regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 139-158, 1991. VV.AA.: *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992. ANTONI ZABALZA: «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 Autonòmics i Locals, págs. 288-306, Barcelona, 1991. Entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este artículo, destacamos las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 183/1988, de 13 de octubre, o 250/1988, de 20 de diciembre.

(12) Evidentemente también otros entes, aunque no lo diga la Constitución de forma expresa. ¿Por qué no los municipios?; ¿No lo reciben las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla? (Sobre la no consideración de estas ciudades como CC.AA., ver, entre otros;: A. X. LÓPEZ MIRA: «Ceuta y Melilla. ¿Comunidades Autónomas o peculiares entes locales?», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, págs. 147 a 156, 1998. ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO: «La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, págs. 119 a 137, septiembre-diciembre de 1999. A favor de su consideración como CC.AA., entre otros, C. NÚÑEZ LOZANO: «La situación de Ceuta y Melilla tras la STC de 20 de marzo de 1997», *Administración de Andalucía*, núm. 32, págs. 117 a 134, octubre-diciembre de 1997.

(13) «(...) parece responder a una voluntad de reforzar la figura del Rey en un Estado territorialmente compuesto». LUIS LÓPEZ GUERRA: «Comentario al art. 61», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. V, EDESA-Cortes Generales, Madrid, 1997, pág. 211.

ritoriales de las mismas sino más bien una llamada genérica hacia la observación del marco constitucional y estatutario, un cuidado e interés en sus relaciones institucionales y un escrupuloso cumplimiento de las funciones y atribuciones que afectan a éstas y que la Corona tiene encomendadas (por ejemplo, el nombramiento de los Presidentes, en los términos del art. 152.1 CE).

También en esta línea se mueven las referencias territoriales efectuadas por el Título III, al exponer el panorama de representación política en las Cortes Generales: en los arts. 68 y 69 CE se emplea la provincia como medio de organizar las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado. En el art. 68.2, esa misma división es la unidad territorial destacada, que se consagra como circunscripción para la elección de Diputados. La determinación de ésta y no de otras unidades territoriales, va a generar trascendentes efectos electorales, caracterizando nuestro sistema y condicionando los resultados. Al respecto es conveniente recordar, entre otros asuntos, que el territorio elegido como circunscripción tiene asignado en ese mismo precepto una representación mínima inicial en el reparto de diputados, lo que lleva en la práctica a una sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas (que tendrán al menos tres diputados, el referido en el art. 68.2 más el mínimo de la legislación electoral). La realidad del momento en el que se realiza la Constitución, con la división provincial bastante arraigada y la inexistencia de Comunidades Autónomas, explica que no se barajase con éxito otra solución (cuestión que se sigue destacando en algunas opiniones doctrinales y políticas que apuntan periódicamente cambios en el sistema). La elección de esta entidad territorial ha sido claramente determinante durante las siete legislaturas postconstitucionales, en la conformación de mayorías parlamentarias, promoviendo la concentración circunscripcional de votos, que ha favorecido sistemáticamente a unos partidos y perjudicado a otros (los terceros y cuartos partidos de carácter *nacional*). La fijación de la Comunidad Autónoma o cualesquiera otras entidades con referencia territorial (la comarca, el partido judicial, o el mismo Estado como sucede en las elecciones al Parlamento Europeo), quizá podría haber generado otros efectos, aunque sea claramente incierto saberlo, más teniendo en cuenta que se podrían ver alterados el resto de los elementos del sistema electoral (14).

Por su parte, el art. 68.2 CE se refiere a Ceuta y Melilla como territorios sujetos al reparto de escaños, asignando uno a cada Ciudad Autónoma (así consideradas desde 1995). En este caso la unidad territorial es el término histórico que comprende cada uno de los enclaves de soberanía, que podría asemejarse al término municipal. Los efectos que la determinación de este territorio provoca en cuanto a la ya comentada sobrerrepresentación son evidentes (un diputado puede serlo con el mero hecho que su candidatura sea la más votada, aunque pueda estar avalada por no más de diez mil personas de estos enclaves). Al respecto, cabría detenerse por un momento

---

(14) Al respecto, ver las conclusiones de D. NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*, CEC, Madrid, 1981.

para realizar un comentario general referido a la opción circunscripcional para la elección de diputados:

Aun cuando el Senado sea definido como la Cámara de representación territorial y sea pacífico admitir que el Congreso es la Cámara popular representativa, es una realidad en nuestro derecho y en la mayoría de los sistemas electorales que es necesario introducir factores de corrección para conseguir que se cumplan las otras dos finalidades (junto con la representatividad), ineludibles en todo sistema: la gobernabilidad y la legitimidad (15). En este orden de cosas, el cumplimiento de la legitimidad (o capacidad de la institución resultante de la aplicación de las reglas electorales, de verse reconocida y aceptada por el cuerpo electoral del que deriva, como espejo de su realidad) exige de las normas organizadoras de todo proceso, la atención del hecho territorial, no sólo en el aspecto de atención de la diversidad, sino incluso en el de la mera presencia geográfica. De este modo, no puede ser el criterio poblacional el único (aunque si sea el más importante) que determine la bondad del sistema cumpliendo escrupulosamente la representatividad.

En buena medida, también el art. 69 CE, respecto de la elección de los Senadores, se refiere a los espacios de división estatal. Es uno de los preceptos que con mayor atención y frecuencia recurre al elemento territorio. La propia definición del Senado como Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE) marca el protagonismo del factor en cuestión. Al respecto hay que señalar: a), que el territorio al que se alude es en este caso un concepto indeterminado, ya que se puede estar refiriendo a

---

(15) Cualquier tipo de sistema electoral tiene tres finalidades: *producir representación, producir legitimidad y producir gobierno* (F. DE CARRERAS y J. M. VALLÉS: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Ed. Blume, Barcelona, 1977, pág. 24). Un sistema electoral válido para la consecución de órganos democráticos en instituciones territoriales representativas ha de conseguir tres objetivos: en primer lugar debe asegurar la existencia de la representación, que no se ignore en ninguna circunstancia, ni se desdibuje su contenido. El reflejo de la voluntad popular en la institución es una finalidad prioritaria. En segundo lugar, que el resultado de la traslación de votos a puestos representativos genere asambleas legitimadas, instituciones con las que el pueblo se identifica: la legitimación, que no sólo trata que las instituciones sean un reflejo de la voluntad popular, sino que esa imagen sea lo más aproximada posible a los deseos e inquietudes del ciudadano, estableciéndose una corriente de coincidencia o simpatía, de cierta permanencia, entre institución y electorado, que imprime fuerza a la toma de decisiones. En tercer y último lugar, que tras la aplicación de los mecanismos de conversión de votos y la constitución de las instituciones, éstas puedan desarrollar su trabajo con normalidad, que tengan un funcionamiento posible o, en una palabra, que sean gobernables. En ocasiones, puede llegar a ser un factor de corrección de la representatividad o de la legitimidad, ya que órganos institucionales decisorios pueden ser reflejo, incluso muy fiel, de las aspiraciones sociales pero generar cámaras, asambleas y corporaciones incapaces de tomar decisiones por su fragmentación. Otros autores aprecian la justicia del sistema electoral en base a otros criterios, en algún caso parecidos, como el *índice de representatividad* (relación entre electores representados y el conjunto de electores) el *paralelismo* (debe respetarse en el reparto de escaños la jerarquía del reparto de votos) y la *proporcionalidad* (relación entre proporción de escaños y proporción de votos de un mismo partido). P. MARTÍN: *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, París, 1994. Citado por JOAN MARCET I MORERA: «Consenso y disenso en doce años de ley electoral», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, pág. 213.

una de las divisiones territoriales mencionadas en la Constitución o a una nueva que pueda ser dispuesta en ley. b) Por ello lo que se pretende es adjetivar una institución representativa confiriéndole un determinado carácter. Así, basta que en su regulación institucional prime el hecho territorial, si bien no excluye a otros factores en su configuración. De esta manera el factor representativo puede estar presente en el sistema electoral que se disponga (como de hecho lo está). c) El constituyente consideró que en la segunda Cámara de las Cortes Generales el factor territorio había de ser el más preponderante, complementando la representación popular con la nacida de las distintas sensibilidades que pudieran derivarse de la residencia en los distintos lugares de España. Así, determinados territorios se podrían convertir en sujetos de un derecho a tener presencia en las Cortes Generales a través de esta Cámara. La solución constitucional es coherente y tiene múltiples referencias en otros sistemas parlamentarios sin embargo el problema puede surgir cuando en la otra Cámara el hecho territorial ha sido también contemplado razonablemente en el establecimiento circunscriptivo y en su dotación mínima de escaños.

En fin, el adjetivo territorial junto al Senado marca su función, su naturaleza y su cometido de representar el territorio o territorios infraestatales, enlazando los intereses de cada uno de ellos (provincias y CC.AA.) (16).

Los siguientes apartados del precepto van a precisar los términos del enunciado delimitando cuales son los territorios sujetos a representación, lo que tiene especial relevancia por lo que supone de recorte para el legislador orgánico que quiera perfilar una Cámara de representación territorial pero utilizando como soporte circunscriptivo otras unidades territoriales: así, el art. 69.2 CE dispone que en cada provincia se han de elegir cuatro Senadores mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, remitiéndose para lo demás a la ley orgánica. De esta manera cualquier reforma medianamente importante de la Cámara pasa por un cambio de este precepto. Es, sin duda, la reforma del Senado uno de los temas que recoge mayores opiniones doctrinales y políticas (17) y de entre las propuestas de reforma

(16) Sobre los temas aludidos: MANUEL ALBA NAVARRO: «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. CLARO JOSÉ FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ: «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, núm. 3, págs. 949-962, Madrid, 1984. RAMÓN PUNSET BLANCO: «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, núm. 7, otoño, págs. 105-118, 1980. JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Representación y pluralismo territorial: la representación territorial como respuesta a la crisis del concepto moderno de representación», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, marzo-abril, págs. 69-99, 1986. Las distintas opciones de los legisladores en el momento de elaborar la Constitución respecto de la definición concreta de la naturaleza territorial del Estado: FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Comentario al artículo 69», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, EDERSA-Cortes Generales, Madrid, 1998, págs. 190 a 200.

(17) Entre las numerosas obras destacaríamos: MÓNICA AGUDO SUÁREZ *et al.*: «Propuesta de reforma del Senado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22

cabe observar como mínimo denominador común la apuesta por una mayor presencia de las Comunidades Autónomas. Lo cierto es que esta u otras representaciones territoriales habrían de sumarse a la extensa nómina de cargos resultante de multiplicar por cuatro el número de provincias peninsulares (que no se sabe bien a tenor de qué funciones se justifica), si no se quiere reformar la Constitución. Es más, de ser pertinente un elevado número de senadores ante un mayor nivel competencial, puede que lo que no se justificara fuera la legitimidad de los actos resultantes: no cabe duda que los millones de habitantes de Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Málaga o Bilbao (provincias cuya representación suma en total 24 senadores), difícilmente podrían aceptar decisiones de relevancia adoptadas por la fuerza igual de los votos de los representantes de unas decenas de miles de habitantes de Soria, Teruel,

---

(monográfico), págs. 249-260, 1998. ELISEO AJA FERNÁNDEZ: «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en *Informe Comunidades Autónomas*, 1993, dir. Eliseo Aja Fernández, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994. «Principales líneas de la reforma constitucional del Senado», *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 20, diciembre, págs. 51-60, 1995. ENOCH ALBERTÍ ROVIRA: «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, coord. Alberto Pérez Calvo, Tecnos, págs. 171-183, Madrid, 1997. ENOCH ALBERTÍ ROVIRA (coord.): *Ante el futuro del Senado*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996. JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: «La reforma del Senado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 88, págs. 9-20, 1996-1997 (curso). XAVIER ARBÓS: «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, septiembre-diciembre, págs. 7-33, 1991. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, enero-abril, págs. 271-292, 1996. VICENT FRANCH I FERRER y JOAQUÍN MARTÍN CUBAS: «Reflexiones en torno a una posible reforma del sistema de asignación de escaños en el Senado», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 18-19, invierno 1996-primavera 1997, págs. 21-41. ÁNGEL GARRORENA MORALES: «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, enero-abril, págs. 7-49, 1995. GURUTZ JAUREGUI BERECIARTU: «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), enero-abril, págs. 11-32, 1997. DIEGO LÓPEZ GARRIDO: «Hacia un nuevo Senado: propuesta de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, septiembre-diciembre, págs. 7-25, 1994. PABLO PÉREZ TREMPES: «La reforma del Senado ante la Unión Europea», en *Ante el futuro del Senado*, coord. Enoch Albertí Rovira, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 433-451, Barcelona, 1996. JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA: «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo, págs. 81-105, 1995. «Sobre la reforma constitucional del Senado», en *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, coord. José Asensi Sabater, Tirant Lo Blanch, págs. 65-95, Madrid, 1997. MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO: «Reflexiones sobre el futuro del Senado», *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 4, págs. 301-316, 1997. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «La reforma constitucional del Senado», en *Ante el futuro del Senado*, coord. Enoch Albertí Rovira, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 357-363, Barcelona, 1996. JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA *et al.*: *La reforma del Senado*, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 54, Madrid, 1994. JOSÉ MANUEL VERA SANTOS: *Senado territorial y presencia de notables*, Servicio de Publicaciones del Senado, Temas del Senado, núm. 1, Madrid, 1997. JOSÉ MANUEL VERA SANTOS (coord.): *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1998.

Palencia, Segovia, Cuenca y Ávila (24 senadores). Evidentemente la dinámica de grupos parlamentarios impide estas contraposiciones, pero no ha de olvidarse que cualquier cambio legislativo sin reforma constitucional pasaría por el incremento de miembros y la reserva del cupo de provincias y, también por el mantenimiento del resto de escaños que el propio precepto dispone en los siguientes apartados: así el art. 69.3 CE asigna la representación senatorial a las islas. Aquí el territorio es cada una de ellas, menos en el caso de la agrupación formada por el ente local Ibiza-Formentera. Las islas de mayor población reciben tres senadores y las pequeñas (en población y tamaño) uno. Como es natural no suman los senadores correspondientes a las provincias que pertenecen, pues lo que prima es la unidad (de medida) territorial *isla*, sobre la unidad administrativa *provincia* (de Baleares, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria). En este punto cabe encontrar una mayor racionalidad de la sobrerepresentación de lugares que por su población nunca podrían llegar a tener parlamentarios en las Cortes Generales atendiendo a otro criterio distinto al territorial (por ejemplo la Isla del Hierro). El factor territorio no sólo juega como unidad equivalente a isla: parece que también se atiende el territorio insular como enclave geográfico de la periferia premiando la lejanía respecto de la unión de territorios provinciales peninsulares. El derecho comunitario nos ofrece en otros campos bastantes ejemplos de políticas de discriminación positiva hacia lugares de ultramar bajo soberanía directa de algunos de los Estados miembro (el caso de las propias Islas Canarias, o los enclaves franceses del Caribe).

En esta línea, puede que el mejor ejemplo de la doble valoración del territorio, como enclave circunscriptivo representativo, pero también como lugar geográfico que por su lejanía demanda una atención especial, lo constituya el art. 69.4 CE, que atribuye dos senadores a cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. De lo contrario, hubiera bastado con otorgar un solo representante para una y otra en la Cámara Alta, solución que por otro lado habría equiparado numéricamente los escaños asignados en el Congreso de los Diputados sin que se destacara de ninguna forma en una Cámara territorial su hecho diferencial (caracterizado precisamente por su ubicación extracontinental). Es por ello que cabe también concluir que el factor territorial como sinónimo de situación geográfica *lejana* o peculiar, ha de haber sido determinante en la adjudicación de un segundo senador.

Finalmente, el art. 69.5 CE dispone la presencia de las Comunidades Autónomas en el Senado. A diferencia de lo que ocurre para la asignación de escaños a las provincias e islas, en este caso el factor territorio (territorio = Comunidad Autónoma) está presente en menor medida, ante la asignación paritaria de un solo Senador por Comunidad, y la adjudicación de otros adicionales dependiendo del nivel de población. No es de extrañar que la mayor parte de las propuestas de reforma intenten incrementar la presencia del escalón regional, claramente infravalorado frente al provincial. Podría incluso decirse que la cesión al legislador estatutario del mecanismo para la elección de estos senadores (que debe tener un componente de *designación* o intervención por parte de las instituciones autonómicas constituidas, en la actualidad a las Asambleas Legislativas), así como la llamada del art. 69.5 *in fine* a la

representación proporcional en las designaciones, diluye notablemente el protagonismo de lo territorial frente a dos elementos presentes con absoluta claridad: la representación de las CC.AA. como instituciones, y el reflejo en los senadores enviados a la Cámara del equilibrio político regional.

En el Título IV, ha de resaltarse la aparición del elemento territorial en el art. 103.1 CE, mediante un principio de actuación de la Administración Pública, como es el de descentralización. Implica la observancia del hecho territorial para la detección de los problemas generales y la gestión y ejecución de las actuaciones públicas, mediante la cercanía física al ciudadano de los recursos destinados a los cometidos propios del Poder Ejecutivo. El proceso de descentralización a nivel del Estado-territorio, comienza a ser una realidad desde la promulgación constitucional. Por su parte, la descentralización en el nivel autonómico y especialmente su rapidez, ha dependido de las distintas líneas políticas de sus responsables y de la propia idiosincrasia o extensión geográfica de cada región. En algunos casos el neocentralismo ha sido evidente respecto de los entes infraregionales de la propia Comunidad, en otros ha sido una necesidad lógica (poca descentralización cabe observar en CC.AA. uniprovinciales de escasa extensión, como por ejemplo La Rioja) Finalmente, en otras comunidades, ha sido la tónica general impuesta por su configuración territorial o peculiaridad geográfica (el caso de las CC.AA. insulares, con políticas descentralizadoras que potencian los entes locales intermedios).

El elemento territorio es utilizado con mayor frecuencia que en ningún otro lugar de la Constitución en el Título VIII. Su enunciado lo recoge desde una doble perspectiva: va a referirse al espacio físico del Estado como unidad que ha de organizarse, de un lado; y de otro se deduce que pretende ordenar el conjunto de subdivisiones que lo componen. El primer artículo de este bloque, el 137 CE, es la clave para la determinación de ambas finalidades, cuando afirma que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. También supone la norma en cuestión, la llamada a territorios infraestatales que han sido dotados de cierta relevancia constitucional a través de su cita en este artículo (18), a diferencia de otras divisiones existentes. En efecto, el segundo elemento de distinción es el más determinante: la adjudicación a estos entes de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El desarrollo del Título VIII, la jurisprudencia constitucional (y más de un centenar de obras, sólo en España), se ocupan de definir y caracterizar la extensión de cada ámbito de autonomía, dando lugar a una clara separación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales. En definitiva, en el art. 137 CE, se procede a la ordenación del territorio como elemento de Estado y al reconocimiento de tres subdivisiones que son consideradas como el eje o columna vertebral constitucional de la organización territorial. De estas tres unidades infraestatales, dos son habituales en nuestro derecho: la unidad básica, que es el municipio; y la unidad intermedia de carácter más (aunque no únicamente) administrativo, la

---

(18) A las provincias habría que añadir, a partir del art. 141.4 CE, las islas.

provincia. La Comunidad Autónoma es un invento de la propia Constitución que sustituye a la división *región*, existente a lo largo de nuestra historia (19). No obstante, es habitual esta terna de escalones regionales, provinciales y municipales en la mayor parte de organizaciones territoriales conocidas (a salvo de las profundas diferencias en cuanto al grado de autonomía de las instituciones que dirigen cada territorio) (20). El art. 137 CE no es, en modo alguno, excluyente ni en su ánimo está la enumeración de una lista cerrada de divisiones.

La presente clasificación es la arquitectura constitucional del territorio, pero permite el complemento del legislador estatal, autonómico e incluso de la reglamentación local, siempre que permanezca incólume la existencia de estos tres niveles. Para mayor precisión de lo que acaba de decirse habría que recordar que *a)* las Comunidades Autónomas pueden establecer las divisiones territoriales que estimen convenientes por adaptarse a su comarcalización o caracteres propios, determinando incluso la composición de los órganos de gobierno que regirán los territorios establecidos (por ejemplo, en Cataluña las leyes 6/1987, de 4 de abril, de Organización comarcal, y 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establece la división y organización comarcal y sobre elección de consejos comarcales; en Aragón, la ley 10/1993, de 4 de noviembre, sobre constitución y regulación de las comarcas). Por otra parte, los ayuntamientos, a través de sus reglamentos de funcionamiento interno, pueden diseñar divisiones dentro de su término municipal. En uno y otro caso, las divisiones territoriales establecidas gozarán de un estatuto originado en el texto normativo que las sustente, pero no dispondrán de una protección (una garantía) constitucional sino meramente legal o reglamentaria. *b)* La protección que la Constitución otorga a los tres escalones territoriales, que se extiende a sus instituciones de autogobierno a lo largo del Título VIII, no se concreta en manera alguna de la misma forma. Las Comunidades Autónomas, una vez constituidas, gozan de un refuerzo como es la imposibilidad de su desaparición como tales por la voluntad del Estado, así como de su ámbito territorial. No sucede así con las provincias y munic-

---

(19) Ha de subrayarse que la Comunidad Autónoma es la clave de la configuración territorial, pero resulta más arriesgado el concluir por ello que nuestro Estado se caracteriza como *Estado Autónomo*, en tanto que ese calificativo pueda constituirse en elemento definitorio del sistema para contraponerlo a un denominado *Estado Regional* o a un *Estado Federal*. Con Aragón Reyes, hay que convenir que estamos ante una fase de superación de los encuadramientos de modelos: no todos los Estados federales son iguales y, en algunos, el contenido de los poderes y funciones de las divisiones territoriales federadas es muy inferior al de nuestras CC.AA. o al de las regiones de Estados no definidos como tales. Señala al respecto los ejemplos argentino, austríaco o el de la nueva Constitución de Bélgica de 1994. MANUEL ARAGÓN REYES: «Problemas actuales de la organización territorial del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, octubre-diciembre de 1998, pág. 169.

(20) Así sucede en la mayor parte de los países de nuestro entorno cuya extensión lo permite: Alemania se compone de Estados, distritos y municipios. Austria de Estados, distritos y municipios. Bélgica de regiones administrativas (3 comunidades), provincias y ayuntamientos. Francia de regiones, departamentos y municipios. Grecia de regiones, prefecturas, y municipios urbanos y rurales. Italia se subdivide en regiones, provincias y municipios.



prios, cuya *integridad* territorial descansa en decisiones de las instituciones que gobiernan los escalones territoriales en los que se integran. Así, una provincia puede ver alterados sus límites si fuera dispuesto en una ley orgánica (art. 141.1 CE) o un municipio puede sufrir cambios en su término, en base a lo que establezca el legislador autonómico, con respeto de la Ley de Bases de Régimen Local. En definitiva que la garantía constitucional para el territorio provincial y local (y para sus instituciones) es de carácter genérico, siendo su contenido esencial la necesaria permanencia de estas divisiones como tales, pero no el mantenimiento exacto de los límites o la existencia concreta de cada una de ellas.

En los artículos posteriores, el constituyente delimita el ámbito de la autonomía local (21), asociando el territorio del municipio con la institución *Ayuntamiento* (art. 140 CE), encomendando el gobierno del territorio provincial a *Diputaciones* u *otras Corporaciones de carácter representativo* (art. 141.2 CE), y disponiendo que la isla, como territorio, también goce de administración institucional propia (art. 141.4 CE) (22). Asimismo se manifiesta expresamente que queda abierta la posibilidad de definir nuevos territorios, con respeto a los constitucionalmente garantizados (art. 141.3 CE).

---

(21) De entre las últimas publicaciones, destacará por su planteamiento, sistemática y concreción: JAVIER GARCÍA ROCA: «El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 282, págs. 23 a 70, enero-abril de 2000. Con anterioridad existen decenas de interesantes títulos, de los que destacaría a modo de ejemplo: ELISEO AJA: «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en *Informe sobre gobierno local*, MAP, pág. 1992. J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT: «La autonomía local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Ed. Diputació de Barcelona-M. Pons. Barcelona, 1998. JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Ed. Marcial Pons, Diputació de Barcelona, Universidad Carlos III, Madrid-Barcelona, 1998. LUIS MORELL OCAÑA: «La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución», en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, 1997. LUCIANO PAREJO ALFONSO: «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado de Derecho Municipal*, dir. S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988. Sobre las raíces históricas de la autonomía local: J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «El debate sobre la autonomía municipal», *RAP*, núm. 147, págs. 65 y ss., septiembre-diciembre de 1998. La garantía (y su denominación *institucional/constitucional*) de esta autonomía ha sido objeto de atención desde distintas perspectivas, que también se pueden encontrar en las anteriores obras y, entre otras, en A. FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990. JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 53, págs. 33 y ss., mayo-agosto de 1998. LUCIANO PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981. PABLO PÉREZ TREMPES: «Autonomía local y procesos constitucionales», en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP, 1997.

(22) Esa administración tendrá las competencias que les asigne la legislación estatal y autonómica, y entre ellas ha de hacerse alusión, conforme a la finalidad de este trabajo, a la capacidad de desarrollar amplias acciones en materia de ordenación de su propio territorio, gozada especialmente por los Ayuntamientos. Sobre ello: MIGUEL MONTORO PUERTO: «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.

Entrando ya en la regulación de las Comunidades Autónomas (cap. III del Título VIII), las alusiones al territorio bajo sus múltiples acepciones son continuas: *a)* el ejercicio del derecho de autonomía tiene su base en el territorio *provincia* (art. 143.1 CE) y la iniciativa en el comienzo del proceso autonómico corresponde a sus órganos representativos (art. 143.2 CE). También compete a sus representantes participar en la elaboración del proyecto de Estatuto (art. 146). *b)* La provincia, de manera excepcional puede convertirse en Comunidad Autónoma [art. 144.*a)* CE]. *c)* Los enclaves territoriales del Estado no integrados en la estructura provincial, también se encuentran en condiciones de acceder a la autonomía, tras la oportuna autorización de las Cortes Generales [art. 144.*b)* CE]. *d)* En la Comunidad Autónoma, el territorio, a su vez, es un elemento esencial e imprescindible que debe quedar delimitado en su Estatuto [art. 147.2.*b)* CE] (23). *e)* Las Comunidades pueden asumir como competencia propia las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, y en general, la ordenación del mismo (art. 148.1.2 y 3 CE) (24).

(23) Este aspecto ha obtenido mayor atención doctrinal, en ocasiones por el estudio de temas concordantes: LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO: «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 20, mayo-agosto, págs. 139-176, 1987. AURELIO GUAITA MARTORELL: «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. KEPA LARUMBE BIURRUN: «Apuntes sobre el territorio de la Comunidad Autónoma», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, tomo I, págs. 31-54, Oñati, 1991. También del mismo autor *El territorio de la Comunidad Autónoma: Notas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988. JAVIER RUIPÉREZ ALAMILLO: «Problemas de determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, abril-junio, págs. 159-179, 1987. ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO: «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*, núm. 227, págs. 517-546, 1985. XOSÉ ANTONIO SARMIENTO MÉNDEZ: «O territorio como elemento constitutivo da Comunidade Autonoma de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 12, págs. 225-233, 1996. Los Estatutos de Autonomía delimitan su territorio: el Estatuto vasco en el art. 2.2 (prevé también la incorporación del Condado de Treviño y otros enclaves, art. 8, así como de Navarra), el de Cataluña, Galicia, Andalucía (prevé la incorporación de Gibraltar en su D.A. 1.<sup>ª</sup>), Asturias, Cantabria, La Rioja (permite también incorporación futura de enclaves en su D.A. 2.<sup>ª</sup>), Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Madrid, Castilla-León (la incorporación o segregación de territorios en las DD.TT. 7 y 8), todos ellos en su art. 2. Murcia y Valencia en el art. 3 y Navarra en el art. 4 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (LORAFNA, que se remite al territorio de los municipios comprendidos en sus *merindades históricas*). En todos los casos, vemos la colocación estatutaria sistemática al inicio del texto, entendiendo el territorio como elemento constitutivo de la Comunidad.

(24) Los Estatutos de autonomía asumen esa competencia: El País Vasco, en el art. 10.31 de su Estatuto, Cataluña en el art. 9.9, Galicia en el art. 27.3, Andalucía en el art. 13.8, Asturias en el art. 10.2, Cantabria en el art. 22.2 y 3, La Rioja en el art. 8.8, Murcia en el art. 10.2, Valencia en el art. 31.9, Aragón en el art. 35.1.3, Castilla-La Mancha en el art. 31.2, Canarias en el art. 29.11, Navarra en el art. 44.1 de la LORAFNA, Extremadura en el art. 7.1.2, Las Islas Baleares en el art. 10.2 y 3, Madrid en el art. 26.3, Castilla-León en el art. 26.1.2. Algunos de ellos expresan directamente parte de esa capacidad

f) Cuando se pretende el acceso a la autonomía mediante el sistema del art. 151 CE, el territorio provincial vuelve a tomar protagonismo: la población residente en una provincia puede excluir la misma del ámbito territorial en el que se está fraguando la Comunidad Autónoma (25) (art. 151.2.5.º CE). g) Las asambleas, en principio, aquellas a las que se refiere el art. 151, deben asegurar la representación de las distintas zonas del territorio (art. 152.1 CE). El mandato es de trascendental importancia para asegurar que la nueva organización territorial autonómica respeta la preexistencia de otros marcos geográficos (que no han de ser sólo los municipios o provincias contenidas en la Comunidad), y la consideración de los espacios físicos como elementos de relevancia a la hora de determinar la legitimidad de las instituciones representativas resultantes de esta consulta. h) El art. 152.3 reitera el art. 141.3 CE, permitiendo el establecimiento de circunscripciones propias de las Comunidades Autónomas, partiendo de la unidad de municipios (que una vez más es destacado como la unidad territorial básica). Como ya se ha dicho, estos entes gozarán del estatuto que la ley les confiera y descansarán su poder, predominantemente administrativo, sobre un territorio (comarca, zona, etc.) que se decida, sin que ello suplante o sustituya la autonomía provincial o local (26). i) Finalmente, la coincidencia de distintos poderes en un mismo territorio, se ejemplifica con la mención constitucional del Delegado del Gobierno en las CC.AA. (art. 154 CE). El sistema relacional establecido en los arts. 148 a 150 CE, advierte de la inexistencia de jerarquías de unos territorios frente a otros y apuesta por la división competencial en la adjudicación de materias y funciones y por la coordinación y cooperación en la ejecución de las mismas (27).

---

ordenadora en el propio Estatuto. Es, por ejemplo, el caso de Cataluña (art. 5), o Castilla-León (art. 19.3). Las CC.AA., tienen por regla general su norma de desarrollo. Por orden cronológico: Ley de 21 de noviembre de 1983, de política territorial de Cataluña; Ley 1/1987, de coordinación y ordenación territorial de Asturias; Ley 4/2000 de ordenación territorial de Baleares; Ley 6/1989, de ordenación del territorio de Valencia; Ley 7/1990, de ordenación territorial de Cantabria; Ley 4/1990, de ordenación del territorio del País Vasco; Ley 1/1994, de ordenación del territorio de Andalucía; Ley Foral 10/1994, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra; Ley 9/1995, de ordenación del territorio, suelo y urbanismo de Madrid; Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia; Ley 13/1997, reguladora de la actividad urbanística de Extremadura; Ley 2/1998, de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla-La Mancha; Ley 10/1998, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja; Ley 10/1998, de ordenación del territorio de Castilla-León; Ley 5/1999, urbanística de Aragón y Decreto legislativo 1/2000, de ordenación del territorio y espacios naturales protegidos de Canarias.

(25) Cuando el Estatuto no se realice por acuerdo entre la asamblea redactora y las Cortes Generales, el proyecto de estatuto se tramita como proyecto de ley y el texto resultante de las Cortes Generales se somete a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial, debiendo ser aprobado en cada provincia por mayoría de votos.

(26) Las CC.AA. pueden establecer una división de su territorio, para el cumplimiento de sus fines, total, pero ha de cohabitar con los municipios y con instituciones de cualquier nombre que puedan desarrollar el contenido de la autonomía provincial mediante una asamblea representativa de los residentes del territorio definido por el Estado como provincia.

(27) Múltiples son los trabajos doctrinales de carácter competencial, aunque no tantos los que se refieren a esta concreta materia: JOSÉ LUIS ÁVILA ORIBE: *La ordenación del territorio en el País Vasco*,

Para finalizar, el Título IX, regulador del Tribunal Constitucional, alude muy vagamente al territorio cuando en su art. 161.1.c) señala la competencia de este órgano en el conocimiento de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí. En realidad se plantea una pugna que tan sólo afecta al territorio en los contados casos en que las circunstancias histórico-geográficas dejan como herencia algún enclave provincial en el territorio de otra Comunidad Autónoma, como es el caso del Condado de Treviño. Las pugnas más frecuentes a las que se refiere son, como sabemos, las de carácter institucional o las relativas a la utilización de las fuentes del derecho. No obstante, como habrá más adelante ocasión de

---

Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992. JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «Territorio y Organización Territorial en el Artículo 2 del Estatuto Gallego», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 249, enero-marzo, págs. 85-102, 1991. MONTSERRAT CUCHILLO I FOIX: «La organización territorial de Cataluña: opciones y niveles de concreción», *Autonomías*, núm. 12, diciembre, págs. 33-42, 1990. FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLAECHEA: *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Civitas, Madrid, 1991. J. ENÉRIZ; K. LARUMBE BIURRÚN y H. NAGORE SORABILLA: «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. PEDRO ESCRIBANO COLLADO: «Comunidades Autónomas y ordenación del territorio», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, págs. 33-61, 1990. ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «La organización del territorio en los Estatutos Catalán y Vasco. Algunos criterios de interpretación», en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Academia de Legislació i Jurisprudència de Catalunya, Barcelona, 1980. FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: «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; y «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. JOSÉ LUIS MEILÁN GIL: «Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 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. HÉCTOR NAGORE SORABILLA y KEPA LARUMBE BIURRÚN: «Anotaciones sobre la Ley Foral de Ordenación del Territorio», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, págs. 121-135, 1988. ÁLVARO NAVAJAS LAPORTE: «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*, Universidad del País Vasco, págs. 288-308, Bilbao, 1986. CARLES PAREJA I LOZANO: «La acción legislativa de la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del territorio y urbanismo», *Autonomías*, núm. 12, diciembre, págs. 155-169, 1990. LUCIANO PAREJO ALFONSO *et al.*: «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. TOMÁS QUINTANA LÓPEZ: «La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», *Autonomías*, núm. 15, diciembre, págs. 179-188, 1992. MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA: «Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, págs. 95-138, 1993. VV.AA.: *Jornadas sobre ordenación del territorio y desarrollo regional en Castilla y León*, Camp, León, 1982.

comentar, también se encuentran resoluciones como consecuencia de enfrentamientos geográficos (28).

## 6. *Recapitulación*

Una vez han quedado reflejadas las indicaciones de carácter territorial de la Constitución, y antes de comenzar a evaluar la actividad del Tribunal Constitucional al respecto, es preciso convenir en algunas ideas: la primera es la importancia que la articulación territorial ha tenido en el armazón constitucional, sin duda alguna por ser ésta habitualmente origen de problemas de todo tipo: ideológico-políticos, organizativos, electorales, sociales, económicos, administrativos y jurídicos. La segunda idea, es que el territorio entendido como subdivisión del elemento del Estado *territorio*, goza de una extraordinaria atención, protagonizando un extenso título de la sistemática constitucional e imprimiendo carácter a una Cámara parlamentaria. Una tercera sería, como ya se ha adelantado, su protagonismo como centro redistributivo en la búsqueda de la igualdad zonal, especialmente en el campo económico. Finalmente, en cuarto lugar, la subdivisión del territorio estatal a partir de 1978, ha de sostenerse sobre un mutuo respeto del ámbito de autonomía de cada parte que forma ese todo, sea definido por la Constitución (CC.AA.) o por la ley (Corporaciones Locales). Además, cada territorio está sujeto a ser representado en asambleas de decisión política de escalones geográficos superiores, por el hecho de su existencia (así se manifiesta en los arts. 68, 69 y 152.1 CE).

Dicho todo ello, y anticipando que la buena salud del texto de 1978 es mayoritariamente reconocida, habría que decir que los principales síntomas de alteración cuando no de franca enfermedad, se dan al hilo de la configuración territorial que consagra. Así, se evidencia que la extraordinaria capacidad de innovación de esta apuesta territorial que suscribieron los españoles en 1978, mayoritariamente aceptada e incluso mirada con envidia por otros ordenamientos, no sólo no complace a todos los ciudadanos sino que llega a exasperarles en algunos casos hasta llevarles a combatirla a través del terrorismo. Es en este extremo donde más se manifiesta la separación entre Nación y territorio: el soporte del territorio puede coincidir con el del espacio donde el Estado ejerce su poder político sobre la población, pero no converge necesariamente con el sentimiento nacional de todos los ciudadanos, que no es unívoco en muchos casos, y ni siquiera coincidente en otros.

---

(28) En esta materia: MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *Acercas de las contiendas competenciales relativas a la estructura territorial del Estado*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1998.

### III. 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 CC.AA. 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. Por seguir la sistemática clasificatoria que se expuso en el apartado precedente sobre las menciones constitucionales, se incluye también y en primer término, una mención sobre la inexistencia de resoluciones del Tribunal Constitucional atinentes al territorio como elemento del Estado.

#### 1. *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.

#### 2. *Sentencias que aluden al territorio como espacio de delimitación y eficacia de las normas*

a) Las referencias más evidentes se centran en el ámbito de validez de las normas autonómicas. Es el caso de 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 CC.AA., 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, en la STC 82/1986, de 26 de junio (29), en la cual el territorio funciona como delimitación del espacio de uso de la lengua cooficial de las CC.AA., 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 supra-comunitarias. Son los casos resueltos a través de algunas resoluciones, como la STC 165/1994, de 26 de mayo, que dispone para las CC.AA. que en razón de la materia puedan ejecutar en su territorio disposiciones ajenas, como las de la Unión Europea (f.j. 4) (30), 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 recortada y no permite manifestaciones como el *ius contrahendi*, que origine obligaciones recíprocas con poderes públicos extranjeros (f.j. 6) (31).

b) 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 CC.AA. 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 espa-

(29) La que trata la Ley vasca 10/1982 de Normalización del Uso del Euskera.

(30) También en las SSTC 258/1988 y 79/1992.

(31) Es necesario aludir a una circunstancia bien distinta a la delimitación de eficacia de las normas jurídicas en el territorio de las CC.AA., 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 CC.AA. 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.

ñol, 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 española 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 CC.AA.

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.

### 3. *Territorio y derechos*

a) Las Sentencias más relevantes sobre este tema se centran 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, o la 46/1991, de 28 de febrero.

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 en la STC 37/1981 (f.j. 3.º), 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 (32). En otras palabras, y respecto de la potestad sancionadora de las CC.AA. 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) (33).

(32) «(...) 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.

(33) 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).



Las variaciones normativas 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 CC.AA. 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 (34).

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.

b) 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 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

(34) También la STC 337/1994, de 23 de diciembre, f.j. 19.

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, aun 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 CC.AA. 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.

#### 4. *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 (35).

Pero, en ocasiones, esta distinción o diversidad es de tal calado que puede poner en cuestión la existencia de la misma si distorsiona la finalidad de la institución que se pretende conformar. 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 (36), lo que ha llevado 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 elementos legitimadores para atenuar el imperativo de proporcionalidad (también del art. 152.1) de las Cámaras parlamentarias (37).

##### 5. *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 cuantitativa 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.

(35) 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 CC.AA.

(36) Sobre este problema JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, septiembre-diciembre de 1997.

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

a) Respecto confrontaciones territoriales entre CC.AA., 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 (38). 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 CC.AA. 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) (39).

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 CC.AA. de delimitar su territorio. Pero esa consignación estatutaria, añade, no es meramente definitoria, 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 geo-

(38) 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: CÉSAR AGUADO RENEDO: «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Autonomías*, núm. 11, diciembre, págs. 109-120, 1989. LUIS AGUIAR DE LUQUE: «Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987. ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO: «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. LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO: «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 20, mayo-agosto, págs. 139-176, 1987. RIVERO Y SERN *et al.*: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla-León*, IEAL, Madrid, 1985. J. RUIPÉREZ ALAMILLO: «Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla-León», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, abril-junio de 1987.

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

*gráficos 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 sus límites como Comunidad Autónoma, pues ello necesariamente va a conllevar la afectación de otra, circunscribiéndose en este campo sus facultades a regular parte del procedimiento de *alteración* territorial (40). Por todo ello, el art. 147.2.b) CE ha demandado

---

(40) 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 Comu-*

una aplicación concordada que evite de antemano una 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.

b) Entre las resoluciones que interpretan la competencia 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 CC.ÁA. con claridad pero no en términos absolutos que *eliminen o destruyan* las competencias que la propia Constitución reserva al Estado (f.j. 1) (41). 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 (42): 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 funda-*

---

*idad 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.»*

(41) Reiterando lo establecido en la STC 56/1986, de 9 de junio.

(42) Aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 23 de mayo de 1983.

*mental 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 hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza (...)*» (43). Esta línea perdura en la STC 306/2000 (f.j. 5).

---

(43) 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].»*

## IV. 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 siendo posible 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 rumbo principal es el encuadramiento 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.

1. *Sobre atención genérica y menciones específicas del territorio en la Constitución*

a) Por lo que se refiere a planteamientos generales, podría destacarse algún escrito de Cruz Villalón (44) 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 (...)» (45). 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*.

(44) PEDRO CRUZ VILLALÓN: «La constitución territorial del Estado», *Autonomías*, núm. 13, págs. 61-69, 1991.

(45) PEDRO CRUZ VILLALÓN: *La constitución territorial del Estado...*, pág. 62.



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 CC.AA. 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 (...)*» (46). En definitiva, la Constitución sin los Estatutos de Autonomía es *inoperante* (47). 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 (48). Algunas de estas ideas se precisan con acierto por Gumersindo Trujillo (49): «(...) *el Estado autonómico se “prefigura” en la Constitución y lo “conforman” ésta misma y los Estatutos, integrando tanto aquélla como éstos su “ordenación jurídica fundamental” que, consecuentemente incluye su “cierre”*» (50).

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 CC.AA. (51).

(46) PEDRO CRUZ VILLALÓN: *La constitución territorial del Estado...*, pág. 64.

(47) PEDRO CRUZ VILLALÓN: *La constitución territorial del Estado...*, pág. 65.

(48) PEDRO CRUZ VILLALÓN: *La constitución territorial del Estado...*, pág. 68.

(49) GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: Contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre, págs. 101-120, 1992-1993.

(50) GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: *Homogeneidad y asimetría...*, pág. 109. El cierre no es definitivo, siendo posible la reforma como también la admite la propia Constitución.

(51) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: «El Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado», en *Organización Territorial del Estado*, Narcis Serra *et al.*, ed. Universidad, págs. 109 a 118, Salamanca, 1993, págs. 11 y 112.

Las anteriores aportaciones son ejemplo, entre otras muchas (52), de la identificación del territorio, o más ampliamente de lo que denomina *constitución territorial*, 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 (53).

Nuestro modesto parecer, es que siendo ése 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).

b) En cuanto a otras 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 (54). Es preciso destacar alguna aportación que aborda aspectos tratados aquí, como la de Díez-Picazo, que comentando la STC 99/1986 sobre el Condado de Treviño (55), otorga unas claves sobre otro de los temas tratados, como es la delimitación del territorio de las CC.AA.: el art. 147.2.b) CE reserva al estatuto la fi-

---

(52) Son de especial interés los trabajos de Solozabal, como: JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, junio-octubre, págs. 11-34, 1985.

(53) Es el caso de FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «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.

(54) Entre otros muchos: JOSÉ LUIS ÁVILA ORIBE: *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, Madrid, 1993. JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: «Territorio y Organización Territorial en el Artículo 2 del Estatuto Gallego», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 249, enero-marzo, págs. 85-102, 1991. MONTSERRAT CUCHILLO I FOIX: «La organización territorial de Cataluña: opciones y niveles de concreción», *Autonomías*, núm. 12, diciembre, págs. 33-42, 1990. FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLACHEA: *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Civitas, Madrid, 1991. PEDRO ESCRIBANO COLLADO: «Comunidades Autónomas y ordenación del territorio», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, págs. 33-61, 1990. AURELIO GUAITA MARTORELL: «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. IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE y ÍÑIGO LAZCANO BROTONS: *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euzkalherria*, IVAP, Oñati, 1999. FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: «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.

(55) LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO: «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 20, mayo-agosto, págs. 139-176, 1987.

jación 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 CC.AA., 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) (56). Por ello no cabe defender que las CC.AA. 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 (57). 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 CC.AA., pues sólo por ley orgánica se modifican los límites provinciales, y sin esos cambios, con carácter general, no son posibles alteraciones en las CC.AA. 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 (58).

## 2. El territorio como objeto de estudio más sustancial y autónomo

Convendría destacar dos estudios que se centran más específicamente en el concepto territorio, aunque también particularizando alguna de sus facetas.

a) El primero es de Lasagabaster (59), que comienza constatando la existencia de valiosos estudios sobre CC.AA. que *desconocen totalmente* el elemento territorial. Señala este administrativista, siguiendo a Pastor Mesanza (60) 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 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

(56) LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO: *Sobre la delimitación estatutaria del territorio...*, págs. 148 y 149.

(57) LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO: *Sobre la delimitación estatutaria del territorio...*, págs. 153 y 154.

(58) LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO: *Sobre la delimitación estatutaria del territorio...*, pág. 154.

(59) IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE: «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, dirs. M. Ballbé Mallol y J. Ferrer i Jacas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, vol. II, págs. 791-806, Barcelona, 1995, pág. 791.

(60) MONTSERRAT PASTOR MESANZA: *La conflictivitat competencial. L'abast territorial de les competències autonòmiques*, IEA, Barcelona, 1992.

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 (61). 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 (62).

b) También hay que destacar un extenso trabajo cuyo objeto principal es la ordenación del territorio como competencia, firmado por Pérez Andrés (63), 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 (64), así como una medida del poder administrativo y político (65) 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 (66).

Respecto de la competencia *ordenación del territorio*, protagonista del trabajo, parte de un enfoque interdisciplinar para su estudio, como una *materia de materias* (67), considerando que a partir de la que califica como absoluta indefinición (68) 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

(61) IÑARI LASAGABASTER HERRARTE: *El territorio y la eficacia de las normas jurídicas...*, pág. 793.

(62) IÑARI LASAGABASTER HERRARTE: *El territorio y la eficacia de las normas jurídicas...*, págs. 805 y 806.

(63) ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS: *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto García Oviedo-Marcial Pons, Madrid, 1998.

(64) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 25. AURELIO GUAITA MARTORELL: *División Territorial y descentralización*, IEAL, págs. 3 a 7, Madrid, 1975.

(65) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 26, en base a la doctrina administrativa.

(66) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 27.

(67) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 20, citando la expresión de PEDRO ESCRIBANO COLLADO: «La ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en la Constitución», en *Homenaje a García de Enterría*, Civitas, t. IV, pág. 3705, Madrid, 1991.

(68) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 235.

del Urbanismo (Carceller Fernández, Pemán Gavín...) (69), 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 (70), Escribano Collado, A. García Álvarez, Fernández Rodríguez) (71). Para unos terceros, la ordenación del territorio es una técnica de plasmación geográfica de la planificación económica (Ridruejo Brieua, Torres Riesco, Martín Mateo entre otros) (72). 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) (73). Por último, existe una tendencia abierta a 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) (74). Subraya Pérez Andrés, con Enériz Olaechea, que la diferencia fundamental se encuentra en la amplitud del contenido material de la función pública de ordenar (75). 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 (...)» (76). 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 contenido 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» (77).

---

(69) *La ordenación del territorio en el Estado...*, págs. 129 a 131.

(70) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 134. LUIS MORELL OCAÑA: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid, 1972, pág. 13.

(71) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 134.

(72) *La ordenación del territorio en el Estado...*, págs. 135 a 138.

(73) *La ordenación del territorio en el Estado...*, págs. 138 a 142.

(74) *La ordenación del territorio en el Estado...*, págs. 142 a 144.

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

(76) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 730.

(77) *La ordenación del territorio en el Estado...*, pág. 741.

## V. CONCLUSIONES

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 las mismas funciones en las divisiones estatales: municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Por otra parte, y respecto de esta última se convierte habitualmente en elemento sustancial, como instrumento de formación de las mismas. (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).

## VI. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

AGUADO RENEDO, CÉSAR: «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Autonomías*, núm. 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*, núm. 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, ÓSCAR *et al.*: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDESA-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 Autònoms i Locals, Barcelona, 1997.
- 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*, núm. 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 politica rexional», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 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.
- BIASCAS 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 al.*: *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*, núm. 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 Autònoms i Locals, págs. 260-273, Barcelona, 1990.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F.: «La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, págs. 33 a 56, 1999.
- CUCHILLO I FOIX, MONTSERRAT: «La organización territorial de Cataluña: opciones y niveles de concreción», *Autonomies*, núm. 12, diciembre, págs. 33-42, 1990.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO: «La constitución territorial del Estado», *Autonomies*, núm. 13, págs. 61-69, 1991.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO: «La constitución jurisprudencial del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, págs. 249-260, 1991.

- DE CARRERAS, F. y VALLÉS, 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*, núm. 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*, núm. 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*, núm. 11, págs. 89-98, 1990.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, CLARO JOSÉ: «Representación política y representación territorial en el sistema constitucional español», en *1 Jornadas de Derecho parlamentario*, VV.AA., Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, vol. II, Serie IV, monografías, núm. 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.
- FIGUEROA 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*, núm. 267 (julio-septiembre), págs. 591-606, 1995.
- GARCÍA LLOVET, ENRIQUE: «Constitución económica y Constitución territorial económica», *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 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*, núm. 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*, núm. 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 Autònoms 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*, núm. 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, nacionalidad histórica*, Ediciós 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.
- MAR CET I MORERA, JOAN: «Consenso y disenso en doce años de ley electoral», *Revista de las Cortes Generales* núm. 41, 1997.
- MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS: «Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 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 BJURRUN, KEPA: «Anotaciones sobre la Ley Foral de Ordenación del Territorio», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 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*, núm. 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*, núm. 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*, núm. 226, págs. 209-240, 1985.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *et al.*: «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*, núm. 147, septiembre-diciembre de 1998.
- POMED SÁNCHEZ, L. A.: «¿Abandono de la concepción francesa de ordenación del territorio?», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 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*, núm. 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*, núm. 7, otoño, págs. 105-118, 1980.
- QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS: «La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y viviendas», *Autonomies*, núm. 15, diciembre, págs. 179-188, 1992.
- RODRÍGUEZ SOCORRO, A.: «Descubios regionales autonómicos y criterios para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 213, 1982.

- RUIPÉREZ ALAMILLO, JAVIER: «Problemas de determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 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*, núm. 227, págs. 517-546, 1985.
- SARMIENTO ACOSTA, MANUEL J.: «Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, págs. 95-138, 1993.
- SARMIENTO MÉNDEZ, XOSÉ ANTONIO: «O territorio como elemento constitutivo da Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 12, págs. 225-233, 1996.
- SOLER ROCH, MARÍA TERESA: «El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico», *Anales de Derecho*, núm. 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*, núm. 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*, núm. 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*, núm. 110, octubre-diciembre, págs. 9 a 26, 2000.
- TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ: *Acerca de las contienda competencias 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 al., 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*, núm. 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 al., 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.
- ÚTRILLA DE LA HOZ, ALFONSO: «El Fondo de Compensación Interterritorial (1982-1989)», *Actualidad Financiera*, núm. 14, abril, 1991.

- UTRILLA DE LA HOZ, ALFONSO: «Los efectos del fondo de compensación interterritorial en el desarrollo regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 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 Autonòmics i Locals, págs. 288-306, Barcelona, 1991.

## VII. 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:

c) 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, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites pro-

vinciales 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.ª 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.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

#### *Artículo 151*

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

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.