

TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ARTÍCULO 2 DEL ESTATUTO GALLEGO *

José Luis Carro Fernández - Valmayor

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. II.- EL TERRITORIO COMO LÍMITE COMPETENCIAL Y EL EFECTO EXTRATERRITORIAL DE LAS DECISIONES AUTONÓMICAS. III.- EL CONTENIDO DE LOS APARTADOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 2 DEL ESTATUTO Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN.

I.- INTRODUCCIÓN. LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO AUTONÓMICO.

El artículo 137 de la Constitución dispone, como se sabe, que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y - finalizado hoy ya el proceso autonómico- en Comunidades Autónomas. Por exigencia del principio dispositivo, nuestra Constitución, sin embargo, no enunció, ni, por consiguiente, delimitó, el territorio de las distintas Comunidades Autónomas, adjudicando tal fundación (artículo 147-2-b) a los Estatutos de Autonomía, función que justamente cumple el Estatuto gallego en el apartado primero de su artículo 2.

Las Comunidades Autónomas aparecen, según expresión del Tribunal Constitucional (Sentencia 25/1981, de 14 de julio), como «Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política». De igual modo la doctrina suele subrayar la importancia del substrato territorial en las Comunidades Autónomas al mismo tiempo que intenta dilucidar la naturaleza que para las mismas tiene su territorio, aplicando a este supuesto las distintas aportaciones de la polémica tradicional sobre la naturaleza del territorio del Estado y de otros Entes territoriales (1). Polémica que, como nos es conocido, ha girado fundamentalmente en torno a dos puntos principales: la consideración del territorio como elemento constitutivo esencial del Estado y la consideración del territorio como ámbito competencial o ámbito material de validez de las normas.

(1) Cfr. LARUMBE BIURRUN, El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas, IVAP, Oñati, 1988, p. 13-32; DIEZ PICAZO L.M. Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos, REDC, 7, 1987, p. 152-155. Igualmente sobre los entes territoriales en general, NIETO, Entes territoriales y no territoriales, RAP, 64, 1971, p. 32 ss. ; GARCIA DE ENTERRIA-TOMAS RAMON FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, 5ª ed., Civitas, Madrid, 1989, p. 386-388; SANTAMARIA PASTOR, Fundamentos de Derecho Administrativo, I, Centro de Estudios R. Areces, Madrid, 1988, p. 836-837. Muy recientemente, BLASCO ESTEVE, Territori i competences autonòmiques, Generalitat de Catalunya, 1990, p. 9-14.

* El presente trabajo forma parte de un Comentario al Estatuto de Autonomía de Galicia, que se ha venido realizando bajo mi dirección.

No es la finalidad de estas líneas profundizar en tal polémica, pero quizás lo que puede quedar consignado sea la relativización de la esencialidad del elemento territorial operada a partir de la crítica kelseniana y del paralelo realce del elemento poblacional. En este sentido, hace ya algunos años, Nieto (2) nos proponía (premonitoriamente) el concepto de «Comunidad» como superación dialéctica del territorio y de los fines de los entes; en nuestro Derecho positivo, observaba nuestro autor, no se habla de intereses de un territorio, ni de intereses de un grupo (determinado por un territorio), sino de intereses de una comunidad. En esta misma línea, y más recientemente, García de Enterría (3) ponía de relieve como la doctrina francesa prefiere hablar, más que de entidades territoriales, de «colectividades públicas», sustantivando el elemento de la población frente al del territorio. Este último tendría simplemente el papel delimitador de las poblaciones asentadas sobre el mismo (4). La misma expresión «Comunidades Autónomas», por la que se inclinó nuestro texto constitucional frente a la de «Territorios Autónomos» del Anteproyecto, puede ser significativa de la relevancia del elemento poblacional frente al territorial. Las características históricas, culturales y económicas comunes que exigió el apartado primero del artículo 143 de la Constitución a los distintos territorios para constituirse en Comunidades Autónomas parecen abundar en la misma dirección.

En todo caso, y sea cual sea el significado que le demos al elemento territorial, lo cierto es que la delimitación del territorio autonómico ha sido considerada por la Constitución como una «reserva estatutaria» (STC 99/1986, de 11 de julio), esto es, como contenido necesario de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, de acuerdo, como ya nos consta, con el artículo 147-2-b de aquella. Y en esta función de delimitación territorial el legislador estatuario no puede desconocer la realidad provincial sobre la que se constituyen las Comunidades Autónomas, tal como quiere el artículo 143 de la constitución (5). Es, por tanto, el criterio provincial el criterio delimitador del territorio autonómico y, de acuerdo con él, el apartado primero del artículo 2 del Estatuto determina que «el territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra».

(2) Op. cit., p.44-45.

(3) Op. cit., p. 387-388.

(4) En este sentido también LABUMBE, cit. p. 27- 28. MARTIN MATEO R. , Manual de Derecho autonómico, 2ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1986, p. 105, considera al territorio como un elemento esencial de peculiares características, en cuanto conecta con la comunidad en él asentada, con la que forma un todo indivisible.

(5) Vid. SANTAMARIA, Fundamentos, cit., p. 1081-82, observa que el sentimiento antiprovincialista dominante en los primeros momentos del proceso estatutario motivó que algunos Estatutos, concretamente el vasco y el catalán, evitasen la referencia a la provincia a la hora de delimitar su ámbito territorial ; a partir del Estatuto gallego la referencia a la provincia

El territorio de Galicia viene, pues, definido como un espacio natural por medio de datos puramente geográficos («las actuales provincias»); «se introduce así en el Estatuto -ha dicho nuestro Tribunal Constitucional (6)- una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma constitucional básica».

Pero, ¿de qué forma quedan consagrados los límites del territorio autonómico? De entrada parece necesario resaltar que la determinación del territorio gallego por el apartado primero del artículo 2 del estatuto se lleva a cabo de forma global por la suma del territorio de las cuatro provincias actuales: el territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias y no las cuatro provincias como tales, esto es, en su configuración geográfica actual con todos sus límites.

Esta afirmación de tipo general nos lleva a otra más concreta y es la de que, a efectos de delimitación del territorio autonómico, lo decisivo son los «límites exteriores» de las provincias, o, lo que es lo mismo, aquellos que las separan de otras provincias no pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Galicia. Así se entiende mejor que Galicia sea el territorio «comprendido» en sus actuales provincias.

En consecuencia, sólo la alteración de estos «límites exteriores» del territorio autonómico (a través, por ejemplo, de fusión de dos municipios pertenecientes a dos Comunidades Autónomas distintas) requeriría la reforma de los Estatuto concernidos. Es justamente en este punto donde se hace patente el carácter de reserva estatutaria que tiene la delimitación del territorio autonómico. Por el contrario, la alteración de los límites provinciales interiores o intracomunitarios no supondría, o mejor no exigiría, ninguna modificación del estatuto, sino que, en virtud del artículo 141-1º de la constitución, estaría reservada a la ley orgánica.

En definitiva, pues, el apartado primero del artículo 2 del Estatuto no puede ser, en mi opinión, interpretado en el sentido de una congelación de rango a nivel estatutario de los actuales límites de las provincias gallegas, sino, simplemente, como una determinación del territorio autonómico a partir de la suma del territorio actual de las cuatro provincias. Lo que implica que la delimitación territorial de Galicia sea justamente la contenida en los límites exteriores que las provincias tenían en el momento de la aprobación del Estatuto (7).

es ya frontal. Desde un punto de vista jurídico estas variantes, señala SANTAMARIA, carecen de significación. También MEILAN GIL-RODRIGUEZ ARANA, O Dereito Estatutario Galego, Parlamento de Galicia 1988, p. 103-104, señalan que la referencia preferente a municipios o provincias no tiene especial significación; MEILAN GIL, El territorio de las Comunidades Autónomas (El caso de Galicia), en Homenaje a Ruiz del Castillo, IEAL, Madrid, 1985, p. 393-394.

(6) STC 99/1986, de 11 de julio, Fundamento Jurídico 4º.

Sin embargo, con afirmar que los límites del territorio autonómico son los límites exteriores de las provincias limítrofes con otras pertenecientes a distinta Comunidad Autónoma, no quedan solventados todos los problemas. La doctrina sigue planteándose si, en el caso de las provincias marítimas, dentro de estos límites exteriores quedan comprendidos también el mar territorial y la ribera del mar y de las rías. A este respecto debe recordarse que el artículo 132-2º de la Constitución considera bienes de dominio público estatal «en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental», lo que, a primera vista, podría ser interpretado en el sentido de la no pertenencia de estas zonas al territorio autonómico. No creo, con todo, que esta sea la interpretación más adecuada. Veamos.

Titularidad demanial y territorio autonómico son dos nociones que operan en distintos planos. A mi modo de ver, territorio autonómico es fundamentalmente el ámbito de vigencia de un Ordenamiento determinado, esto es, del Ordenamiento autonómico, lo que posibilita la concurrencia competencial sobre un mismo objeto, con independencia de la titularidad jurídica sobre el mismo. sin entrar tampoco ahora en el tema del significado de la titularidad jurídica en el ámbito de los bienes de dominio público (tema de gran porte dogmático, como se sabe), lo que sí puede afirmarse, de manera general, es que titularidad estatal de dichos bienes no tiene por qué oponerse necesariamente a territorio autonómico en el sentido indicado. Sobre los bienes de dominio público estatal (y no sólo obviamente sobre los mencionados de forma expresa en el artículo 132-2º de la Constitución) ejercen también competencias las Comunidades Autónomas y en este sentido se encuentran incluidos en su territorio, o si se quiere, en el ámbito de vigencia del Ordenamiento autonómico. el que este último pueda concurrir con el estatal en la regulación de determinados objetos no impide que estos últimos puedan ser considerados incluidos en el territorio autonómico. Muñoz Machado (8) ha señalado muy oportunamente, que en el territorio, entendido como marco de referencia para la validez del Ordenamiento autonómico, la titularidad demanial por un ente ajeno a la propia Comunidad Autónoma no es necesariamente perturbadora; la titularidad demanial y el ejercicio de los poderes públicos pueden aparecer asociados (así ocurre en el caso de determinadas carreteras, autopistas o puertos), pero no es

(7) Límites que, por cierto, hay que remontar a la división provincial, hoy todavía vigente en su práctica totalidad, operada por el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. Cfr. CALERO AMOR, La división provincial de 1833. Bases y antecedentes, IEAL, Madrid, 1987, con referencias a Galicia en págs. 16, 18, 21-22, 25, 29, 34, 36, 41, 47, 51 y 87. MEILAN GIL, El territorio, cit. p. 395.

(8) Derecho público de las Comunidades Autónomas, I, Civitas, Madrid, 1982, p. 194.

imprescindible que así sea; véanse, sino, las competencias enunciadas en los apartados 3, 9, 14, 15, 18, etc. del artículo 27 del Estatuto. en suma, como ha dicho nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia 77/1984, de 3 de julio).

«Es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten».

Todas estas afirmaciones lo que, en definitiva, quieren poner de manifiesto es que el territorio autonómico no posee, como el estatal, la característica de la impenetrabilidad y que, por consiguientes, en él conviven otros Ordenamientos (estatal, local) (9). Esta es justamente la base del principio de las relaciones ordinamentales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Habrà que convenir, por tanto, que no existe inconveniente técnico alguno para considerar incluídos en el territorio autonómico al mar territorial y a las riberas del mar ya que sobre estas zonas tiene reconocidas competencias la Comunidad Autónoma gallega. O dicho de otro modo: la penetrabilidad competencial del territorio autonómico obliga, en mi opinión, a considerar a este esencialmente como un ámbito (o límite) de competencias y, por lo tanto, también a entender incluídas en él a las zonas citadas (10).

Estas consideraciones ponen de manifiesto, además, lo inadecuado que resultaría aplicar al territorio autonómico determinadas concepciones dogmáticas sobre el territorio estatal y lo oportuno que resulta considerarlo esencialmente como un ámbito en el que la Comunidad Autónoma puede ejercer válidamente las competencias que tiene reconocidas.

Esta concepción del territorio autonómico permite también incluir en él al subsuelo y al espacio aéreo en la medida en que sobre ellos se pueden ejercer competencias por parte de la Comunidad Autónoma (así, p.e., en los supuestos contemplados en los apartados 14 y 30 del artículo 27, en el apartado 3 del artículo 28 o en el artículo 34, todos ellos del

(9) Cfr. MUÑOZ MACHADO, op. et loc. cit. ; BOCANEGRA, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, MAP- IEAL, Madrid , 1987 , p.20.

(10) A parecidas conclusiones ha llegado la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo respecto del territorio municipal en el que considera incluídas las playas y la zona marítimo-terrestre. Cfr. jurisprudencia citada en la mencionada Sentencia 77/1984 y en MUÑOZ MACHADO, cit., p. 194. « Parece claro -afirma el Tribunal Constitucional - que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas en ahora total «. (Sentencia 77/1984, Fundamento Jurídico 3º).

estatuto gallego) (11).

II.- EL TERRITORIO COMO LÍMITE COMPETENCIAL Y EL EFECTO EXTRATERRITORIAL DE LAS DECISIONES AUTONÓMICAS.

Considerado el territorio como ámbito de validez en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, es necesario plantearse a continuación la cuestión de si de ello ha de derivarse forzosamente la imposibilidad de todo efecto extraterritorial de las decisiones de aquellas. O lo que es lo mismo: si el territorio constituye un límite absoluto o infranqueable en el ejercicio de las competencias autonómicas que impide todo efecto extraterritorial y que, de darse este, justificaría la competencia estatal.

Al igual que otros Estatutos de Autonomía, el Estatuto gallego ha consagrado expresamente el principio de territorialidad de las competencias autonómicas. En efecto, en el apartado primero del artículo 37 se determina taxativamente que «las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se entienden referidas a su territorio». Esto es, todas las normas atributivas de competencia a la Comunidad Autónoma conllevan siempre esta limitación territorial; como ha dicho el Tribunal Constitucional (Sentencia 88/1989, de 11 de mayo) «la conexión territorial de las competencias se incorpora a cada norma atributiva contenida en el Estatuto» (12): atribución competencial que, por lo demás, en muchos casos, viene también efectuada en base al criterio del territorio (p.e., ferrocarriles y carreteras, transporte, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica).

¿Impide esta conexión territorial de las competencias toda producción de efectos extraterritoriales en el ejercicio de las mismas?

No debe, a mi modo de ver, interpretarse el límite del territorio como un límite absoluto de las competencias autonómicas; que el territorio

(11) Sobre la inclusión del mar territorial, de la zona marítimo-terrestre, del subsuelo y del espacio aéreo en el territorio autonómico. vid. MUÑOZ MACHADO, cit.p. 105-106; CLAVERO AREVALO, Art. 2. Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, MAP-IEAL, Madrid, 1987, p. 32. MARTIN MATEO, cit. p. 107, excluye el territorio autonómico al marca territorial; en el mismo sentido, SAINZ MORENO, Término municipal y dominio marítimo, RAP, 112, 1987, en concreto p. 190. SANTAMARIA, cit. p. 1083, excluye al mar territorial y al espacio aéreo.

(12) En puridad la vinculación territorial de las competencias autonómicas deriva del mismo artículo 137 de la Constitución, como ha puesto de relieve la Sentencia 44/1984, de 27 de marzo de nuestro Tribunal Constitucional. Cfr. BLASCO ESTEVE, Territori, cit. p. 23-24; ARCE JANARIZ, Comunidades Autónomas y conflictos de leyes, Civitas, Madrid, 1987, p. 125-126, subraya como el elemento territorial se extiende a todas y cada una de las normas atributivas de competencia.

actúe como límite de validez no significa forzosamente que deba ser, además, un límite de eficacia. Ha sido puesto de manifiesto como, por el contrario, la posibilidad de ejercicio extraterritorial de las decisiones autonómicas ha sido prevista por la misma Constitución al adjudicar al Estado la competencia exclusiva para dictar «en todo caso» normas para resolver los conflictos de leyes (artículo 149-1-8º), lo que presupone por sí mismo tal eficacia. También los mismos textos estatuarios, y en particular el gallego, contienen disposiciones que despliegan un innegable efecto extraterritorial por sí mismas, como son las referentes al estatuto personal (artículos 3, 27-4º o la regulación de la galleguidad del artículo 7) (13). Por último, y principalmente, una necesaria extraterritorialidad de los efectos de las decisiones autonómicas puede derivarse de los mismos principios de unidad jurídica y de mercado e incluso venir exigida por la propia salvaguardia de las competencias autonómicas.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, resumió acertadamente las razones de la extraterritorialidad de los efectos de las decisiones autonómicas observando que

«esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar en modo alguno, que le esté vedado por ello a sus órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda la capacidad de actuación» (14).

En suma, pues, y por las razones tan bien resumidas por nuestro Tribunal Constitucional, el territorio no se nos aparece, como ya indicaba antes, como un límite absoluto al ejercicio de las competencias autonómicas sino que estas pueden desplegar en muchos casos una serie de efectos extraterritoriales, o si se quiere, «consecuencias de hecho», por utilizar la misma expresión de la Sentencia citada.

La salvaguardia de las competencias autonómicas impide justamente que cualquier efecto extraterritorial pueda suponer, de manera automática, un desplazamiento competencial en favor del Estado. Como ha señalado Muñoz Machado (15), no puede sostenerse en términos absolutos el criterio de que cualquier operación o problema que supere los límites del territorio autonómico entra de lleno en la competencia del

(13) En el mismo sentido, ARCE JANARIZ, cit. p. 140-143; BLASCO ESTEVE, cit. p. 25-27.

(14) Cfr. igualmente Sentencias 44/1984, de 27 de marzo, 96/1984, de 19 de octubre, 165/1985, de 5 de diciembre y 1/1986 de 10 de enero

(15) Op. cit. p. 199.

Estado. La solución no está, ante la existencia de cualquier efecto extraterritorial, en afirmar, sin más, la competencia estatal sino en delimitar con más precisión cuando dicho efecto debe producir un desplazamiento competencial en favor del Estado.

En la delimitación del alcance del efecto extraterritorial de las decisiones autonómicas nuestro Tribunal Constitucional no ha llegado, por el momento, a una postura definitiva; suele decirse que su jurisprudencia ha oscilado entre una tendencia flexible y una tendencia restrictiva (16). Manifestación de la primera sería precisamente la citada Sentencia 37/1981, en donde, como sabemos, se admitía la producción de «consecuencias de hecho» fuera del territorio autonómico (17). En otros casos, sin embargo, el Tribunal ha procedido a aplicar de forma más estricta el principio de territorialidad de las decisiones autonómicas afirmando que los efectos extraterritoriales de las mismas producen la aparición de un título competencial estatal; ello ha sucedido, por ejemplo, en el supuesto contemplado en la Sentencia 1/1982, de 28 de enero («coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro») en donde el título competencial estatal utilizado es el de «Bases de ordenación del crédito» del artículo 149-1-11º de la Constitución (18).

En otras Sentencias la justificación de la competencia estatal en base al efecto extraterritorial de la decisión autonómica puede ser más problemática; así, en la Sentencia 12/1984, de 2 de febrero, («autorización de línea de transporte de energía eléctrica») el efecto extraterritorial de alguna forma se presupone y de esta manera se da entrada al título competencial estatal de la artículo 149-1-22º (aprovechamiento eléctrico que afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga del ámbito territorial autonómico); en la sentencia 48/1982, de 12 de julio, («inscripción, publicación y depósito de convenios colectivos») la existencia de elementos empresariales no fundamentales fuera del territorio autonómico determina el desplazamiento de la competencia hacia el Estado, a pesar de que las empresas tengan en aquel su domicilio social y sus centros de producción con la inmensa mayoría de sus trabajadores (19). La jurisprudencia constitucional en materia de cooperativas (Sentencia 72/1983, de 29 de julio, 44/1984, de 27 de marzo, 165/1985, de 5 de diciembre) ha seguido también una línea restrictiva sobre la posibilidad de efectos extraterritoriales en la regulación

(16) BLASCO ESTEVE, cit. p. 95 ss. ; vid. también ARCE JANARIZ, p. 144 ss.

(17) Puede citarse también en este mismo sentido la Sentencia 91/1985, de 23 de julio.

(18) Cfr. también en el mismo sentido Sentencia 91/1984, de 9 de octubre. Sobre la aplicación del principio de territorialidad en materia deportiva y en materia cinematográfica vid. , respectivamente, Sentencias 1/1986, de 10 de enero y 106/1987, de 25 de junio.

(19) BLASCO ESTEVE, cit. p. 103-105.

autonómica de dicha materia interpretando estrictamente el alcance de las relaciones de carácter cooperativo o actividad societaria típica, cuyo efecto extraterritorial lo reduce a las relaciones con terceros no residentes en la Comunidad Autónoma de simple carácter instrumental sobre la actividad principal o típica (20). Lo curioso es que este criterio del carácter instrumental de la actividad extraterritorial que posibilita la permanencia de la competencia autonómica no lo aplicó el tribunal al caso del Ingabard (Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia) afirmando, por el contrario, la competencia estatal sobre la creación o habilitación de centros colaboradores del mismo fuera del territorio de Galicia (Sentencia 154/1985, de 12 de noviembre).

Lo que esta panorámica jurisprudencial nos muestra, en definitiva, es que, como decía antes, no existe un criterio claro y concreto sobre el alcance del efecto extraterritorial de las decisiones autonómicas y más bien las soluciones se van encontrando caso por caso. La vía de los convenios y acuerdos de cooperación puede constituir, como también ya ha quedado dicho, una buena solución para hacer frente a las exigencias extraterritoriales del ejercicio de las competencias autonómicas (21).

Queda, con todo, por hacer una última matización y es la de que la extraterritorialidad de los efectos de las decisiones autonómicas afecta al ejercicio de las competencias normativas (estatales o autonómicas), pero no forzosamente a las competencias de ejecución. esto es, la discusión sobre el alcance extraterritorial de las decisiones autonómicas es una discusión sobre a quien se atribuye la competencia normativa sobre una determinada materia y no necesariamente sobre la atribución de la competencia de ejecución. Así el mismo Tribunal Constitucional (Sentencia 86/1988, de 3 de mayo), después de constatar que en el caso concreto del transporte por carretera el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema constitucional de distribución de competencias, afirma a continuación que

«...si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio se muestra con gran rigidez («desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad aún cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente

(20) Cfr. las observaciones críticas de BLASCO ESTEVE, cit. p. 105 ss.

(21) La apelación a la técnica de los convenios en MUÑOZ MACHADO, op. et loc. cit.; MARTIN MATEO, cit. p. 111; BLASCO ESTEVE, cit. p. 82-84.

por el territorio foral...» (22).

III.- EL CONTENIDO DE LOS APARTADOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 2 DEL ESTATUTO Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN.

Los apartados segundo y tercero del artículo 2 del estatuto gallego se refieren ya específicamente a la organización territorial de Galicia, que deberá tener en cuenta, naturalmente, la organización territorial del Estado tal cual se desprende del Título VIII de la Constitución. Desde un punto de vista sistemático habrá que advertir previamente que estos dos apartados poco tienen que ver con el apartado primero; a nadie se le escapa que una cosa es delimitar el territorio autonómico y otra establecer las directrices o principios en los que haya de basarse la estructura de la Comunidad Autónoma, integrando en ella los distintos entes de carácter territorial que la compongan. El apartado primero del artículo 2 podría, pues, constituir perfectamente una norma distinta y separada de los dos apartados siguientes. Esto es lo que ha hecho, por ejemplo, con mejor técnica, el estatuto de Cataluña al regular separadamente su territorio y su organización territorial (artículos 2 y 5) (23).

Hecha esta advertencia de índole sistemática, que, en definitiva, es de relativa importancia, cumple ahora referirse, bien sea brevemente, al contenido de los mencionados apartados segundo y tercero intentando descubrir su verdadero significado, que es tanto como decir su fuerza normativa. Hay que decir, también aquí, que la sistemática de dichos apartados no es muy afortunada y en cierto sentido contradictoria, pudiéndose incluso predicar cierta superfluidad del apartado segundo respecto del tercero. Con todo, y puesto que están ahí, vale la pena intentar proponer una cierta interpretación integradora de ambos apartados.

El apartado segundo-recordémoslo-determina que «la organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento». A mi modo de ver,

(22) GARCIA DE ENTERRIA ha observado, no obstante, que de la doctrina del Tribunal Constitucional se deduce que la calificación estatutaria de exclusiva de la competencia autonómica no puede entenderse en el sentido excluyente de manera absoluta de toda posible competencia ejecutiva propia del Estado, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983, p. 67; los supuestos de facultades ejecutivas del Estado en p. 67-79.

(23) El apartado tercero fue incorporado por el Informe de la Ponencia; cfr. Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos parlamentarios, Cortes Generales, 1984, p. 110. MEILAN GIL se ha referido, por su parte, a la deficiente sistemática de los apartados segundo y tercero del artículo 2 en El territorio, cit. p. 413, nota 50.

este apartado segundo admitiría una doble interpretación, según la realizásemos teniendo en cuenta lo dispuesto en el apartado tercero o con independencia del mismo.

La interpretación del contenido del apartado segundo exclusivamente, esto es, con independencia del contenido del apartado tercero, permitiría, creo yo, afirmar que en este caso estaríamos ante un directriz, o si se quiere un mandato, dirigido por el Estatuto al legislador autonómico cuando a través de su normación sectorial y en el ejercicio de sus competencias incida sobre la ordenación del territorio. Este es, a mi modo de ver, el significado que a la expresión «tener en cuenta» de dicho apartado segundo puede adjudicársele. El cómo tendrá en cuenta el legislador autonómico sectorial las formas tradicionales de asentamiento de la población es algo que debe quedar a su discrecionalidad; lo que no puede, sin embargo, es ignorar completamente el mandato contenido en el apartado segundo del artículo 2 del Estatuto. Un interesante tema emerge aquí que no puede ser tratado ahora y es el de la posibilidad de leyes autonómicas que, al desconocer de manera radical los mandatos estatuarios, podrían ser tachadas de leyes (en todo, o en parte) antiestatutarias. Se trataría, en definitiva, de extraer todas las consecuencias de la superioridad normativa o de rango de los Estatutos de Autonomía respecto de la legislación autonómica (24).

Este (primera) interpretación del apartado segundo del artículo 2 exige también, por consiguiente, que la expresión «organización territorial» en él contenida deba venir entendida en sentido amplio, o mejor, en el sentido de «ordenación territorial» pues, como ha quedado dicho, es al legislador sectorial a quien se dirige, cuando caso por caso, vaya incidiendo en el territorio. Ordenación territorial entendida, en definitiva, como sinónimo de toda regulación incidente sobre el territorio y no como un concepto más concreto diferenciado de otros afines. La obligación de «tener en cuenta» lo dispuesto en este apartado segundo no tendría mucho sentido si la ordenación territorial, a la que, creo, se refiere, hubiese de ser interpretada exclusivamente en su sentido estricto, dejando fuera, por ejemplo, la normativa urbanística o la de obras públicas.

Y que esto es así se deduce de la propia legislación gallega que justamente en distintos sectores ha venido teniendo en cuenta lo que dispone el apartado segundo del artículo 2 del Estatuto. Así, por ejemplo, en materia urbanística la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de

(24) Sobre la superioridad normativa de los Estatutos de Autonomía, vid. GARCIA DE ENTERRIA, Curso, cit. p. 307-309.

la Ley del Suelo a Galicia ha dedicado todo el Capítulo III de su Título I al tratamiento de los núcleos de población (25); en materia de vivienda, la Ley 3/1988, de 27 de abril, de creación del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo prevé entre las funciones del mismo el fomento de la mejora y de la rehabilitación de la vivienda rural (artículo 4-1-0); en materia de carreteras, la Ley 6/1983, de 22 de junio, de limitaciones de la propiedad en las carreteras no estatales de Galicia fundamenta su regulación, como se resalta en su exposición de Motivos, en la distribución de la población gallega. Los programas de actuación intensiva en las parroquias rurales, reguladas por la Ley 11/1983, de 29 de diciembre, pueden ser igualmente citados aquí.

Como decía antes, es también posible una interpretación conjunta de los apartados segundo y tercero de la artículo 2 que, en este caso, por consiguiente, se condicionarían mutuamente. En esta segunda interpretación la noción de «organización territorial» ha de ser entendida en el estricto sentido de estructura de la Comunidad Autónoma integrada por los distintos tipos de entes territoriales que la componen. Considerados los apartados segundo y tercero como un todo inescindible, debe forzosamente concluirse que ambos conjuntamente constituyen un mandato para el legislador autónomo, pero no para el legislador sectorial (como sucedía en el caso del apartado segundo considerado de manera exclusiva), sino, más específicamente, para el legislador autonómico a la hora de regular la organización territorial de Galicia. Pero, ¿cuál sería el contenido de este mandato sobre la organización territorial en sentido estricto?

El apartado tercero del artículo 2 nos dice simplemente que la organización territorial de Galicia se llevará a cabo por Ley del Parlamento <<de acuerdo con el presente Estatuto>>. Y el Estatuto gallego, a diferencia, por ejemplo, del catalán (artículo 5-1^º), no contiene ningún mandato concreto sobre la organización territorial de Galicia; así, el artículo 27 enumera entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales (apartado 2^º), lo que implica dejar a la decisión del legislador gallego el desarrollo de tal competencia. El artículo 40, por su parte, da carácter potestativo al reconocimiento por el legislador autonómico de la comarca y de la personalidad jurídica de la parroquia rural. Parece, por consiguiente, que nada concreto puede derivarse del reenvío que hace el apartado tercero al resto del Estatuto (26) en cuanto al diseño obligatorio de la organización territorial de Galicia. En este sentido

(25) Cfr. DIAZ LEMA, Derecho urbanístico de Galicia, Fundación Caixa Galicia, 1989, p. 39 ss. ; MEILAN-RODRIGUEZ ARANA, Asentamiento de la población y ordenamiento jurídico gallego, REALA, 244, 1989, p. 751 ss.

(26) MEILAN GIL, El territorio, cit. p. 401, habla de « norma de reenvío que necesita ser completada por otros preceptos del EG» . A los artículos 27-2^º y 40 citados en el texto pueden añadirse el artículo 41 y la Disposición Adicional 3^ª sobre la forma de ejercicio de sus funciones administrativas por la Xunta de Galicia.

nuestro tribunal Constitucional afirmaba no hace mucho que en el Estatuto gallego «las comarcas no aparecen dotadas de ninguna garantía estatutaria, al no ser sino entes contingentes en función de la decisión que adopte el legislador autonómico». Y algo parecido afirmaba también respecto de las parroquias rurales (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre) (27).

En consecuencia, el reenvío efectuado por el apartado tercero del artículo 2 del resto del Estatuto no permite, aún teniendo en cuenta su apartado segundo, la afirmación de que existe un modelo estatutario de la organización territorial de Galicia. O dicho de otro modo: el contenido del apartado segundo vincula, en el sentido indicado, al legislador sectorial pero no al legislador general sobre la organización del territorio pues éste (por reenvío del apartado tercero) debe tener en cuenta el conjunto del Estatuto, señaladamente los artículos 27-2º y 40-1º y 3º del mismo. El que los antecedentes parlamentarios (28) permitan afirmar una vinculación bastante clara del apartado segundo del artículo 2 con un determinado modelo de organización territorial, no es base suficiente para ir contra la dicción literal de los artículos citados tal como fue aproximada finalmente.

En efecto, de la expresión «se podrá» del artículo 40 lo que parece deducirse, según ya ha quedado apuntado, es más bien una facultad, y no una obligación, del legislador gallego de ejercer la competencia que en materia de comarcas y parroquias rurales le otorga el artículo 27-2º. Competencia que, según nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia 214/1989, citada), ha de reconducirse al desarrollo de las bases legislativas estatales, dados los términos del artículo 40-1º que expresamente remite al 27-2º; bases legislativas estatales que concretamente se contienen en los artículos 42 (para las comarcas) y 45 (para las parroquias rurales) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (29).

Teniendo en cuenta precisamente lo dispuesto en la citada Ley 7/1985, en la que la creación de comarcas se subordina a la voluntad de los municipios interesados y la de las parroquias a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente (artículos 42-2º y 45-2-a), puede decirse que el artículo 40 del Estatuto lo que realmente otorga al

(27) Fundamento Jurídico 13; en el Fundamento Jurídico 15 el carácter contingente y voluntario lo predica el Tribunal de las parroquias rurales.

(28) Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos parlamentarios, cit. p. 146-148. El grupo socialista propuso sustituir la expresión «formas tradicionales de convivencia y asentamiento» por una referencia expresa a la Parroquia, el Municipio y la Comarca. Se rechazó tal propuesta por considerarla innecesaria, dadas las referencias concretas contenidas en otras partes del Estatuto. (Cfr. allí las intervenciones de los Sres. GUERRA, ALZAGA y CABANILLAS).

(29) La Sentencia 214/1989 únicamente negó carácter básico a los párrafos 1º y 2º del artículo 45-2-b, relativos a la organización de las parroquias rurales.

legislador gallego no es la facultad de creación de comarcas y parroquias, sino la facultad de regulación general del fenómeno comarcal y parroquial o, lo que es lo mismo, la regulación de su organización y régimen jurídico, tal como reza el artículo 27-2º de la norma estatutaria. Así pues, el legislador gallego podrá, en el ámbito de su competencia, establecer el marco legal de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, pero la puesta en práctica de la misma tendría ya que contar necesariamente con la voluntad de los municipios o poblaciones interesadas, como se acaba de ver. Es justamente el carácter potestativo de la norma de la artículo 40 lo que permite esta situación, pues si el estatuto gallego hubiese considerado a la comarca o a la parroquia rural como entidades necesariamente integrantes de la organización territorial de la Comunidad Autónoma no podrían aplicarse a Galicia las bases estatales sobre creación de las mismas. Sin embargo, puesto que no ha sido así, el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 214/1989, no ha apreciado exceso en las bases estatales sobre creación de comarcas y parroquias «dado que la posibilidad de que la voluntad municipal pueda llegar a impedir la constitución de una determinada comarca se proyecta en la creación de un ente que, como hemos visto, ni es elemento necesario de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, ni goza, por ello, de garantía estatutaria alguna».

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que el reenvío del artículo 40 a «los términos previstos en el artículo 27-2º» abarca todo lo que es este se contiene y no sólo, por consiguiente, el sometimiento a la legislación básica estatal sino también la significativa declaración de que las comarcas y parroquias rurales son «entidades locales propias de Galicia». Declaración sobre la que es necesario preguntarse por su alcance jurídico, pues ello puede ser de indudable importancia para el legislador autonómico a la hora de abordar la regulación de la organización territorial de la Comunidad Autónoma gallega.

Pues bien, aún teniendo en cuenta la ausencia de una organización territorial de carácter necesario en el Estatuto, creo, con todo, es posible adjudicar a la citada declaración del artículo 27-2º un determinado significado jurídico. Y éste, aunque sea modesto, sólo puede ser, a mi modo de ver, el subrayar el carácter general y abstracto, y no meramente ocasional o puntual, que debe tener la legislación autonómica en la materia. Se trataría de explicitar a través de la declaración del 27-2º la existencia de una habilitación estatutaria para proceder (por referirme, por el momento, sólo a la comarca) a la total comarcalización del territorio autonómico. A diferencia del artículo 42-1º de la Ley 7/1985, que permite a las Comunidades Autónomas crear comarcas aisladas en su territorio, la declaración del 27-2º pone de manifiesto la voluntad estatutaria de generalizar el fenómeno comarcal y parroquial en el

territorio de Galicia.

El caso concreto de la parroquia rural admite, por su parte, alguna matización adicional derivada del juego conjunto de los artículos 2-2º, 27-2º y 40-3º del Estatuto. En efecto, es de resaltar que el artículo 40-3º se refiere sólo a la posibilidad de reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural y no a la existencia o creación de la misma en cuanto tal, como es el caso, por el contrario, de la comarca. El Estatuto parece así partir del hecho mismo de la existencia previa de la parroquia rural. En este sentido puede decirse, por consiguiente, que el dato de la personalidad jurídica no condiciona (al contrario que la comarca) su existencia en el marco de la organización territorial gallega. Ya sabemos, por lo demás, cómo la legislación autonómica ha ido teniendo en cuenta el fenómeno parroquial con independencia de la personificación jurídica; así, la citada Ley 11/1983 ha regulado, como ya nos es conocido, la actuación intensiva en las parroquias rurales sin partir previamente del dato de su personificación jurídica, cuyo reconocimiento constituye una facultad del legislador gallego, pero no una obligación. Cuando el Tribunal Constitucional se ha referido a la parroquia rural como entidad de carácter puramente contingente o voluntario, entiendo que lo ha hecho a la parroquia-persona jurídica, prevista en el artículo 40-3º, y no a la parroquia como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población gallega, a la que alude el apartado segundo del artículo 2. De la relativización del dato de la personalidad jurídica de las parroquias rurales se ha hecho eco la ya varias veces citada Sentencia constitucional 214/1989 cuando afirma que estamos ante «entidades que, aún cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica (luego-añadido-esto no es un dato necesario), no dejan de formar parte de la entidad municipal...».

II. SECCION CRONICAS

