

Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de interterritorialidad *

Rosa M^a. Galán Sánchez

Departamento de Derecho Financiero y Tributario
Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONSECUENCIAS DE LA EXISTENCIA EN NUESTRO ORDENAMIENTO DE UN «SISTEMA COMPLEJO DE PRODUCCIÓN DE NORMAS». III. CLASES, FUNDAMENTO Y LÍMITES DE LA EXTRA-TERRITORIALIDAD DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS. IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978, al reconocer en su artículo 2 el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, diseña un modelo de Estado que da entrada a una serie de cuestiones de diversa índole e importancia. Gran parte de estas cuestiones surgen del hecho de la existencia en un mismo territorio, dotado de una única soberanía, de diversos entes con distintos grados de poder político, normativo.

No vamos a detenernos en qué debe entenderse por «autonomía», cuestión ya resuelta por la doctrina y reconocida por el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, pero sí en uno de los aspectos más importantes de dicha autonomía: la delimitación del ámbito espacial de las competencias de las distintas Comunidades Autónomas y de las normas de éstas emanadas.

Partiremos de la base de que la «autonomía» que concede la Constitución a las nacionalidades y regiones del Estado español puede ejercerse en tres niveles: en primer lugar, implica capacidad para crear normas propias, además, faculta a éstas para legislar, respetando la

*Este trabajo tiene su origen en los Cursos de Doctorado, realizados en el Departamento de Administración, Finanzas, Mercado y Empresa de la Facultad de Derecho de Córdoba; bajo el título «Derecho Público de Andalucía».

normativa que, por su carácter básico, esté reservada al Estado y , en último lugar, ofrece a los Comunidades Autónomas potestades para ejecutar las normas estatales.

Como puede apreciarse, la distinción entre estos tres niveles es de carácter cualitativo, ya que la capacidad de decisión propia de cada ente autonómico es menor en cada uno de los estadios señalados. Partiendo de la mayor autonomía posible que se les reconoce —capacidad de creación de normas propias—, se va descendiendo a un nivel en el que las competencias autonómicas son de simple ejecución de leyes estatales, es decir, una competencia en la que los órganos autonómicos sólo tienen facultades para dictar disposiciones que podrían compararse con los reglamentos de ejecución estatales.

Evidentemente, los problemas que puedan surgir del reconocimiento de autonomía a estas nacionalidades y regiones no van a partir de este último nivel de competencia autonómico, sino que procederán de los otros dos niveles señalados, en cuanto que harán precisa una labor previa de determinación y acotamiento de las distintas materias que quedan reservadas al Estado o a los entes territoriales. Esta labor procederá, en gran medida, del estudio detenido de los dos preceptos que se ocupan de esta materia: los artículos 148 y 149 de la Constitución, ubicados dentro del conflictivo Título VIII de la Norma fundamental, donde ya empiezan a darse las pautas que informarán las premisas de las que partiremos en nuestro estudio.

Efectivamente, dicho Título VIII aparece en la Constitución bajo la rúbrica «De la organización territorial del Estado». Esto quiere decir que el Estado español se organiza territorialmente, teniendo como base de la mencionada autonomía el *territorio*. Las consecuencias de esta delimitación son evidentes: la capacidad, mayor o menor, más o menos amplia, de cada uno de los entes territoriales en que se distribuye el poder del Estado se basa inexcusablemente en la extensión territorial que delimita dichos entes —el término municipal, la provincia y «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica...» (art. 143.1 C.E.)—.

Circunscribiendo nuestro estudio a los entes autonómicos, varios son los preceptos de la Constitución que demuestran el carácter territorial de los mismos. Así, por ejemplo, el artículo 147.2 establece la obligatoriedad de que los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas recojan la delimitación de su territorio; consecuencia de este mandato constitucional es el hecho de que todos los Estatutos recogen

esta delimitación, pero no sólo eso, sino que el territorio pasa a convertirse en el criterio a seguir a la hora de realizar la labor más importante que se desprende del reconocimiento de autonomía a las Comunidades Autónomas: la atribución de competencias a las mismas por la Constitución, según marcan los ya mencionados artículos 148 y 149 de la Norma fundamental.

La Constitución Española ha diseñado un sistema autonómico basado en tres principios:

1°. Principio de competencia, mediante el cual determinar si una Comunidad Autónoma tiene o no, y con qué alcance competencia sobre determinada materia.

2°. Principio de prevalencia del Derecho estatal, en caso de conflicto, sobre el de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 C.E.).

3°. Principio de supletoriedad, en todo caso, del Derecho del Estado, respecto del de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 C.E.).

Del simple análisis de estos principios extraemos una primera conclusión que afecta, principalmente, al sistema de fuentes de nuestro Ordenamiento jurídico. Efectivamente, si el principio que debe aplicarse primero a la hora de enjuiciar el sistema autonómico es el de competencia, podemos deducir que las normas autonómicas no se encuentran en una escala jerárquica inferior con respecto a las del Estado, sino que a lo que se atiende, a la hora de establecer si determinado órgano autonómico puede dictar una determinada norma, es a la materia sobre la que ésta versa. En esto consiste esencialmente la aplicación del principio de competencia.

Así, destacaremos dos momentos que se producen inexcusablemente en la ordenación del sistema autonómico. En primer lugar, es necesario que se produzca la atribución de competencia sobre determinada materia por parte del poder central a las Comunidades Autónomas. Y en segundo lugar, la Comunidad Autónoma debe desarrollarla mediante normas propias que, según sea el grado de competencia, abarcarán tanto la ordenación como la reglamentación y la ejecución de la materia, deberán respetar, en todo caso, la legislación básica estatal, o se limitarán a marcar las pautas de ejecución de la norma del Estado.

Consecuentemente, podemos considerar que el hecho de que el Estado se organice territorialmente, en base al territorio, produce dos consecuencias inmediatas:

1. Por un lado, el territorio sirve como criterio de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, competencias que se asumen por éstas «en base a su respectivo interés» (art. 137 C.E.). Parece lógico que la mejor medida para delimitar cuál es el ámbito de ese respectivo interés sea el territorio de la Comunidad.

2. Y en segundo lugar, el territorio se configura como el ámbito de ejercicio de esas competencias atribuidas y asumidas, en cuanto que las normas emanadas de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas no pueden contener ningún aspecto que se localice fuera del territorio reconocido a la misma por su propio Estatuto.

Pero, ¿el territorio puede ser el límite a los actos surgidos de la aplicación de esas normas autonómicas? En la situación actual de incesante aumento de las relaciones económicas, comerciales, culturales, etc., entre Estados y dentro de los mismos, parece difícil sostener este carácter del territorio como límite rígido de los actos surgidos en aplicación de normas autonómicas.

Resulta inevitable que en un Estado como el español, con un Ordenamiento jurídico complejo o pluralista, con varios sistemas de fuentes de creación del Derecho, surjan conflictos sobre cuál sea la norma a aplicar a una relación jurídica conectada con varios de estos Ordenamientos. Esta misma realidad, denominada por algunos como «Ordenamiento plurilegislativo», es la que nos lleva a plantearnos cuál es el ámbito espacial, en primer lugar, de las competencias de esas Comunidades Autónomas, y, posteriormente, de las normas jurídicas por ellas creadas.

En España no es nueva la situación de coexistencia de varios ordenamientos jurídicos, susceptibles de producir esos conflictos de leyes, ya que ha sido tradicional la existencia de zonas del territorio del Estado con derechos civiles forales propios. Para resolver los conflictos que podrían surgir entre estos ordenamientos, se redactó, dentro del Título Preliminar del Código Civil, un Capítulo V, que se destinó a regular lo que la doctrina internacionalista ha denominado «la dimensión interna del Derecho Internacional privado». Podríamos acabar con los posibles problemas de colisión de normas autonómicas propugnando la aplicación a éstos de las normas que se recogen en el Código Civil. Sin embargo, siguiendo a ARCE JANARIZ ¹, varias son las dudas que se plantean a la hora de aplicar esta normativa a los problemas de Derecho aplicable que puedan suscitarse en la materia. En primer lugar, las normas del

¹ ARCE JANARIZ, A.: *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*. Monografías Cívitas, 1987.

Código Civil están pensadas para aplicarse a relaciones jurídicas de carácter privado, mientras que, en el supuesto que contemplamos, se amplía el ámbito material de las normas en conflicto. Igualmente, el Código Civil se refiere a normas emanadas del poder legislativo estatal, situación ésta que, por propia definición, no se produce en el supuesto contemplado.

La STC. 72/83, de 29 de julio ², que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Presidencia del Gobierno contra la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas, se ocupa del problema planteado distinguiendo dos ideas esenciales:

1. De una parte, que en el sistema plurilegislativo surgido de la Constitución española caben dos dimensiones, una material, centrada en el principio de competencia, y otra espacial, cuya base es el principio de territorialidad.

2. Por otro lado, reitera la idea apuntada de que dicho sistema plurilegislativo se amplía a materias del Ordenamiento jurídico no sólo civiles. Esta situación puede solucionarse, según el TC, de dos modos distintos:

— o bien, ampliando la regulación del Código Civil referida a la ya señalada «dimensión interna del sistema español de Derecho Internacional privado»,

— o bien, mediante la creación de otros mecanismos alternativos que palien los problemas que puedan surgir en la aplicación de este ordenamiento plurilegislativo.

II. CONSECUENCIAS DE LA EXISTENCIA EN NUESTRO ORDENAMIENTO DE UN «SISTEMA COMPLEJO DE PRODUCCIÓN DE NORMAS»

Analizaremos, en primer lugar, las consecuencias que plantea la primera de las conclusiones apuntada por el Tribunal, es decir, la de la existencia de una dimensión material y otra funcional en nuestro actual sistema plurilegislativo. La distinción que plantea el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia es importante, ya que dependiendo de la dimensión en que nos encontremos, habrá que aplicar, como el propio Tribunal

² En esta Sentencia se plantean también otros temas que nos serán de utilidad a lo largo del presente estudio.

recoge, un principio u otro —competencia o territorialidad—, y ambos principios tienen distinto alcance y significado en la materia que tratamos de dilucidar en estas líneas, la del ámbito espacial de las competencias y normas de las distintas Comunidades Autónomas.

Ya ha quedado claro que la atribución de competencias se realiza sobre materias concretas y que las distintas normas que elabora el órgano legislativo no pueden referirse a elementos situados fuera del territorio donde éste tiene competencia.

Varios de los Estatutos de Autonomía hacen la distinción señalada por el TC., conteniendo artículos que la reflejan³. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía contiene dos preceptos: el artículo 9 y el 41.

El primero establece que «las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía, tendrán eficacia en su territorio»⁴. Por su parte, el artículo 41.1 recoge que «todas las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial andaluz». Podemos apreciar como en

³ Todos los Estatutos contienen normas relativas a la territorialidad de sus competencias, excepto los Estatutos de Extremadura, Castilla y León, Valencia y La Rioja. Sin embargo, son sólo seis los que contienen previsiones acerca de la eficacia en el espacio de su Derecho autonómico: Cataluña, Valencia, Aragón, Baleares, LORAFNA —Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra— y Andalucía.

⁴ Resulta interesante hacer mención al proceso de elaboración de este artículo, ya que aparece conectado con el tema que tratamos. En la elaboración de los primeros Estatutos de Autonomía, ya se vino recogiendo un precepto de contenido similar al transcrito como respuesta a la existencia de Derecho Civil foral en las Comunidades Autónomas que lo contenían, pero con una peculiaridad: se recogía este criterio de la eficacia territorial de las normas autonómicas señalando a continuación, como excepción a dicha regla, la aplicación extraterritorial de las mismas debido a que tengan que aplicarse siguiendo su estatuto personal. Esta alusión a la aplicación de la norma según un estatuto personal está directamente dirigida a prever la aplicación de estos Derechos forales. Pues bien, el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía, debido sin duda al mimetismo con que fue elaborado con respecto a otros Estatutos —sobre todo el catalán—, recogió un artículo 9 en los siguientes términos: «El presente Estatuto, y las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía, tendrán eficacia en su territorio, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia o en otras normas de extraterritorialidad». En la fase de Motivos de Desacuerdos al citado Proyecto, el Grupo Parlamentario Centrista señaló «la inadecuación de la referencia al principio de extraterritorialidad» del artículo 9. Igualmente, el Grupo Parlamentario de Coalición Popular propuso la eliminación del inciso final de este artículo, ya que «excede por fantástico futurible de un entrecruzamiento de ordenamientos jurídicos».

(Las citas han sido extraídas de los Trabajos Parlamentarios que sobre la elaboración del Estatuto de Autonomía de Andalucía fueron publicados por el Congreso de los Diputados).

estos dos artículos se produce la distinción entre los dos ámbitos señalados, basándose en ambos casos, en el territorio.

Sin embargo, lo que sí ofrece interés es determinar si la eficacia territorial de las normas de la Comunidad Autónoma andaluza que se reconocen en el Estatuto tienen un carácter absoluto o relativo.

En este sentido, siguiendo a MESTRE DELGADO ⁵, tras un análisis profundo del Estatuto no se puede mantener un criterio estricto de la territorialidad de la eficacia de las normas autonómicas, puesto que existen preceptos en el Estatuto que hacen difícil la aplicación de este criterio. Así, se aplica el criterio de la personalidad en determinadas materias:

— artículo 8, referido a la condición política de andaluz, basada en la vecindad administrativa;

— artículo 12, en cuanto que, recogiendo una serie de principios programáticos, reproduce en gran medida los derechos fundamentales del ciudadano que se reconocen en la Constitución, aunque refiriéndolos a los andaluces;

— el artículo 13, en sus apartados 21 —referido a la sanidad e higiene—, 22 —asistencia y servicios sociales, y orientación y planificación familiar—, 23 —instituciones de protección de menores—, 26 —promoción y fomento de la cultura—, 30 —promoción y servicios a los jóvenes y tercera edad—;

— el artículo 28.4 que contempla las condiciones que deben concurrir en los ciudadanos para ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento de Andalucía, etc. ⁶.

En otros casos determinadas materias no son susceptibles de regulación única dentro de un solo territorio (medio ambiente, caza, etc.).

E igualmente, la posibilidad de realización de convenios entre Comunidades Autónomas, prevista en el artículo 145.2 de la Constitución,

⁵ MESTRE DELGADO, Juan Francisco, en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Andaluza*, dirigida por S. Muñoz Machado. Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

⁶ Pese a esta exposición de artículos del Estatuto de Autonomía de Andalucía que realiza MESTRE DELGADO en el trabajo citado, no estamos completamente de acuerdo con que, en algunas de estas materias, el criterio de aplicación de la norma sea personal; así, por ejemplo, en las que recoge contempladas en el artículo 13 del Estatuto.

dificultan la aplicación estricta del límite de la territorialidad a las normas emanadas de las Comunidades Autónomas —en este caso de la andaluza—.

Es por eso que diferentes autores, entre ellos MUÑOZ MACHADO ⁷, se han preguntado si se admiten supuestos en que las decisiones autonómicas tienen una validez extraterritorial. Partiendo del análisis de los pronunciamientos del Conseil d'Etat francés en materia de límites territoriales a las decisiones municipales, MUÑOZ MACHADO llega a la conclusión de que no es inusual la superación del límite del territorio; para el autor, esta superación incluso puede considerarse benéfica, en el sentido de que evitaría, en algunos supuestos, multiplicar las intervenciones administrativas ⁸.

Resumiendo, en este momento, las ideas expuestas podemos establecer las siguientes conclusiones previas:

1. El Estado español se organiza territorialmente, por lo que, en lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, el territorio se concibe como un límite a las competencias de las mismas y a sus normas.

2. En determinados supuestos, este límite del territorio no resulta infranqueable, ya que no es extraño que determinadas normas deban ser aplicadas siguiendo el criterio del estatuto personal. Este tipo de normas aparecen recogidas, incluso, en los propios Estatutos que, sin embargo, también recogen el criterio del territorio como límite a la eficacia de sus normas y al ámbito de sus competencias.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse a este tema en diversos pronunciamientos. Tal vez, el más importante de ellos, por ser el primero, sea el de la Sentencia 37/81, de 16 de noviembre, donde, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre, sienta la doctrina de que «la limitación de la eficacia de las normas y actos de una Comunidad Autónoma al ámbito territorial de la misma no puede significar en modo alguno que les esté vedado a sus órganos

⁷ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Ed. Cívitas, Madrid, 1982.

⁸ Pone como ejemplos de esta extraterritorialidad el hecho de que una licencia sanitaria o de caza, dictada por una Comunidad Autónoma, tenga efectos en todo el territorio nacional.

adoptar, en uso de sus competencias propias, decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional, porque la exclusión de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites equivaldría a privar a dichos entes de toda capacidad de actuación». Esta doctrina vuelve a ratificarse en la STC. 44/1984, de 27 de marzo ⁹. Otra Sentencia, a la que ya hemos hecho alusión en páginas anteriores y que contiene aspectos importantes relacionados con el tema, es la STC. 72/1983, de 29 de julio ¹⁰. En esta Sentencia el Tribunal califica la competencia autonómica sobre cooperativas como referida al ámbito territorial de, en este caso, el País Vasco, entendiendo que dicha competencia se circunscribe a la regulación de las relaciones de carácter cooperativo que tengan lugar en territorio vasco; sin embargo, reconoce que, en cuanto persona jurídico privada, las cooperativas pueden establecer relaciones jurídicas o realizar actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. Reconociendo, pues, la posibilidad de que normas de una Comunidad Autónoma puedan producir efectos fuera de su ámbito territorial, la referida Sentencia cae en el error, según ARCE JANARIZ ¹¹, de confundir la atribución de competencias con el ejercicio de las mismas —anteriormente hemos señalado la importancia que reviste tal distinción—. Esta crítica es la que se recoge en el voto particular que hacen en la Sentencia los Magistrados DIEZ-PICAZO y RUBIO LLORENTE. Según éstos, es importante distinguir entre las competencias, entendidas como conjuntos concretos de poderes y de funciones cuya titularidad ostenta la Comunidad Autónoma y los actos producidos en el ejercicio de tales competencias. Continúan los Magistrados señalando que así como las competencias y su ejercicio tienen una referencia territorial expresa, no puede ocurrir lo mismo con las normas emanadas de tales competencias; es por eso, prosiguen, que constituye un error pensar que las normas emanadas de las Comunidades Autónomas son normas de efectos en el espacio estrictamente territoriales.

La doctrina sentada por estas Sentencias vuelve a retomarse en las SSTC. 48/1988, de 22 de marzo y 49/1988, de la misma fecha. En la primera de

⁹ Sentencia que resuelve el conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno Vasco, frente al Gobierno de la Nación, en relación con la Resolución de la Dirección General de Cooperativas de 14 de mayo de 1981, por la que se califica favorablemente la modificación parcial de los Estatutos de la «Caja Laboral Popular, Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada», por considerar que dicha disposición no respeta la distribución de competencias establecida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

¹⁰ Sentencia que aparece comentada por ARCE JANARIZ en la *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º. 2 de 1984.

¹¹ *Op. cit.*

ellas, el Tribunal debe resolver los recursos acumulados que promueve el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña, contra la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro Gallegas. En la segunda, el Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por 55 Diputados y por la Junta de Galicia contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro ¹².

III. CLASES, FUNDAMENTO Y LÍMITES DE LA EXTRATERRITORIALIDAD DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS

Una vez vistos estos ejemplos constitucionales en los que se propugna la posibilidad de que las normas autonómicas produzcan efectos de hecho fuera de su territorio, debemos matizar esta afirmación y señalar mediante qué técnicas esta eficacia extraterritorial puede llevarse a cabo.

Como ya hemos señalado anteriormente, son varios los Estatutos que recogen en su articulado preceptos relativos a la territorialidad de sus competencias, por un lado, y de sus normas, por otro ¹³. Consecuencia de esta

¹² La doctrina recogida en ambas Sentencias es similar, puesto que las disposiciones cuya constitucionalidad es cuestionada son las mismas, con la peculiaridad de que son vistas desde perspectivas diferentes: la estatal, en un caso, y la autonómica, en el otro. Parte el Tribunal del reconocimiento de la competencia del Estado en la regulación de las bases, tanto del aspecto organizativo de las Cajas de Ahorro como de la actividad crediticia en sí que éstas realizan. Se ampara para ello en los preceptos constitucionales recogidos en el artículo 149.1.11º y 13º. Distingue en estas Sentencias, sobre todo en la última, en cuanto a las competencias en materia de disciplina, inspección y sanción sobre Cajas de Ahorro, si éstas corresponden al Estado o a las Comunidades recurrentes —Cataluña y Galicia—. Respecto a las funciones de inspección y sanción el Tribunal las califica como actos de ejecución, mientras que la de disciplina la considera como potestad normativa, en el sentido de que por tal hay que entender la regulación de los deberes de las entidades de crédito impuestas por normas de obligado cumplimiento. Así, el Tribunal niega que la competencia de las Comunidades Autónomas en las citadas funciones se circunscriba a las actividades que se desarrollen en su territorio y sean realizadas por Cajas que en él tengan su domicilio social, en contra de lo que la Ley recurrida propugnaba —Ley de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro— que establecía el doble punto de conexión del territorio y del domicilio social para conferir dicha competencia a las Comunidades. Todo ello, sin perjuicio de que el Estado pueda dictar normas básicas, en estos casos, para asegurar la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional.

¹³ Hay que reiterar que la mayoría de los Estatutos sólo se refieren a la territorialidad de sus competencias, no a la de la eficacia de sus normas, con las excepciones señaladas. Véase nota 3.

distinción es que el territorio opera como límite en ambos momentos de ejercicio de la autonomía, es decir, la atribución de la competencia se entiende referida al territorio, como ámbito donde la Comunidad Autónoma debe desarrollar su «respectivo interés», y las normas que produzca la misma no deben afectar a elementos situados fuera de su territorio. Si la competencia atribuida comprende la función de legislar, el órgano competente autonómico puede establecer en la norma un factor espacial de eficacia, factor que no debe situarse, bajo ningún concepto, fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, esto no quiere decir que la norma no se aplique fuera del territorio autonómico, ya que el Estado, en uso de la competencia que tiene atribuida con carácter exclusivo en el artículo 149.1.8 de la C.E., puede declarar su aplicación en otro territorio ¹⁴. Es decir, el legislador autonómico no es competente para dictar normas que contengan reglas de aplicación de las mismas que produzcan efectos de extraterritorialidad. Esta es la razón por la que el TC. declara inconstitucional la Disposición final primera de la Ley Vasca de Cooperativas, en la STC. 72/83, de 29 de julio, ya que establecía la eficacia de dicha ley sobre las cooperativas con domicilio social en el País Vasco «con independencia del ámbito territorial de actuación».

Las anteriores afirmaciones se asientan en unos condicionantes que pueden no darse siempre. Así, hemos partido de que la atribución de competencia se realice a la Comunidad Autónoma basándose en el territorio, que los Estatutos recojan preceptos que propugnen la eficacia territorial de sus normas, y que sea el legislador autonómico el que establezca el ámbito de aplicación de sus actos. Pero, si el ámbito de atribución de la competencia no es el territorio o no es el legislador autonómico el que establece el ámbito de aplicación de su norma, por un lado, o la norma, pese a tener señalada su eficacia en el territorio autonómico, produce efectos fuera de éste, nos encontraremos con supuestos claros de extraterritorialidad «primaria», en el primer caso, y «secundaria», en el segundo ¹⁵. La

¹⁴ En este sentido, es de interés recordar la distinción establecida por A. BERLIRI entre eficacia en el espacio y extensión en el espacio de la norma. Para el autor, el tema de la eficacia en el espacio es un problema de naturaleza exclusivamente jurídica, ya que toda norma jurídica tiene valor en todo el territorio nacional aunque se refiera a una situación puramente local en el sentido de que mantiene su carácter de ley, puede ser alegada ante cualquier Tribunal y puede ser utilizada por éstos para interpretar otra norma o situación jurídica.

En cuanto a la extensión en el espacio de la norma, éste es un problema más político que jurídico, y se fundamenta en el principio de que el «contenido» de la norma no puede, en principio, extenderse del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. BERLIRI, A.: *Corso Istituzionale di Diritto Tributario*. Volume primo. Giuffrè Editore, 1985, págs. 29 y 30.

¹⁵ Seguimos, en este punto, la terminología de ARCE JANARIZ, A.: *Comunidades...*, ob. cit.

extraterritorialidad primaria debe ser establecida formalmente, ya sea en la norma atributiva de competencia, bien a través de normas de Derecho aplicable, que son de competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.8 C.E.¹⁶ En cuanto a la extraterritorialidad secundaria, sólo debe determinarse si se admite o no; y parece claro, a la luz de los pronunciamientos del TC. antes comentados, que se admite la relativización del territorio como límite, sino de validez, sí de eficacia de los actos surgidos en aplicación de las normas autonómicas.

Pero, también se deducen de los anteriores pronunciamientos el fundamento y los límites de esta eficacia extraterritorial de los actos de las Comunidades Autónomas. Así, en la STC. 37/81, de 16 de noviembre, se establece por primera vez, como fundamento de esta eficacia «la unidad política, jurídica, económica y social de España (que) impide su división en compartimentos estanco». En otras sentencias se ha concretado este principio de unidad en otros que son consecuencia de éste: así, la unidad de mercado, que se concreta en la interdicción de medidas que obstaculicen la libertad de circulación de bienes y mercancías, o de personas, en todo el territorio nacional. Como consecuencia de esta necesaria unidad de mercado, el TC. ha esgrimido el argumento de que no permitir que los actos de las Comunidades Autónomas tengan eficacia extraterritorial llevaría a vaciar de contenido las competencias de las mismas, articulando de esta forma los principios de unidad y autonomía, tal y como aparecen en el artículo 2 de la C.E.

Pero el principio de unidad no sólo es fundamento sino también límite a la referida extraterritorialidad, junto al principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, tal y como recoge el artículo 139 de la Constitución en sus dos párrafos:

«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».

El alcance, los límites y la aplicabilidad de ambos principios aparecen

¹⁶ Parece evidente que en estos supuestos de extraterritorialidad primaria, tanto el reconocimiento de la misma por la norma atributiva de competencia, como la competencia exclusiva del Estado en la resolución de conflicto de leyes, darán la pauta para resolver los posibles problemas de concurrencia de varios Ordenamientos en una relación jurídica de tráfico interno.

recogidos de forma clara en la referida STC. 37/1981, de 16 de noviembre (Fundamento Jurídico 2).

En cuanto a la igualdad del párrafo 1º del artículo en estudio, el TC. lo define por vía negativa, en cuanto que señala que «el principio de igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional, que se contiene en el artículo 139.1 de la Constitución, no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones, ya que, en virtud de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, 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, siempre que quede a salvo la igualdad de condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales». Del presente razonamiento el Tribunal deduce que el principio de igualdad será límite a la extraterritorialidad de estas normas en cuanto afecte a posiciones jurídicas fundamentales; si no ocurre así, el precepto constitucional exigible será el artículo 149.1.1 C.E., con lo que el problema vuelve a reconducirse a la esfera de la falta de competencia del órgano autonómico en esa materia.

Y respecto a la libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio español, según la referida Sentencia, no toda incidencia en esta libertad es necesariamente un obstáculo. «Lo será, sin duda, cuando intencionadamente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero (...), no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen».

Conectando ambos razonamientos, concluye el Tribunal diciendo que el principio de unidad, y el de unidad de mercado, como expresión particularizada del mismo, son los parámetros efectivos para delimitar la extraterritorialidad o territorialidad de una norma autonómica. Y su función es doble: por un lado, el principio de unidad legitima la aplicación extraterritorial de la norma, mientras que el principio de la unidad de mercado la limita exigiendo que el ámbito de aplicación de las normas sea delimitado por el legislador autonómico asegurando una conexión suficiente con el territorio de la Comunidad Autónoma.

En un momento anterior distinguimos dos tipos de extraterritorialidad; a la que denominamos «secundaria» nos acabamos de referir. Ahora es el momento de que destaquemos las notas esenciales de la denominada extraterritorialidad «primaria».

Como ya dijimos, este tipo de extraterritorialidad debe venir reconocida formalmente, ya sea en la norma atributiva de competencia, ya sea mediante normas de Derecho aplicable o interregional.

Una de las formas de reconocimiento de esta extraterritorialidad primaria es la de atribuir determinada competencia a la Comunidad Autónoma desplazando el criterio del territorio y sustituyéndolo por otro, que según ARCE JANARIZ ¹⁷, bien podría ser el del «respectivo interés». Así ocurre en determinados Estatutos, como el gallego, donde se reconoce competencia a la Comunidad Autónoma sobre «las fundaciones de interés gallego». En este supuesto el criterio del interés sustituye al del territorio o, cuando menos, lo desplaza a un segundo término.

El otro modo de reconocimiento de la extraterritorialidad de las normas de las Comunidades Autónomas es mediante la aplicación de las normas de Derecho interregional. Ya señalamos que estas normas, recogidas en el Capítulo V del Título Preliminar del Código Civil, están concebidas para los supuestos de conflictos entre leyes estatales que regulan situaciones privadas. También hicimos mención al hecho de que los únicos Estatutos que recogían preceptos que reconocían, en algún modo, la existencia de normas de extraterritorialidad eran aquellos que contaban con Derecho civil foral propio ¹⁸.

Es conocido que las normas de Derecho civil foral se rigen, en la mayoría de los casos, por un criterio personalista de aplicación. Esta situación podría llevar a la vulneración del principio de igualdad del artículo 139 de la C.E., que ha sido establecido como límite a la extraterritorialidad de las normas autonómicas. Así, la doctrina —DE OTTO y GONZÁLEZ CAMPOS— propugna la adecuación de esas normas de Derecho interregional al nuevo marco de organización territorial del Estado que establece la Constitución ¹⁹.

¹⁷ ARCE JANARIZ, A.: *Comunidades...*, ob. cit.

¹⁸ Con la excepción del Estatuto de Autonomía andaluz, Comunidad donde no existe Derecho civil foral propio, y la de otros Estatutos, como el vasco o el gallego, que no contienen ninguna previsión estatutaria semejante a la señalada.

¹⁹ La citada doctrina propugna la sustitución del criterio de la vecindad civil por el de la residencia habitual en los supuestos de aplicación de normas de Derecho interregional a situaciones relacionadas con el estatuto personal. Sin embargo, no estamos del todo de acuerdo con tal opinión, ya que consideramos que nada, en principio, justifica que un andaluz, por ejemplo, que resida habitualmente en una zona de España sometida a Derecho civil foral deba inexcusablemente regir su estatuto personal por estas normas, cuando haya mostrado su voluntad expresa en contra.

IV. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto, podemos acabar deduciendo una serie de ideas que nos llevarán a establecer las bases sobre las que es posible asentar el tema objeto de estudio. Estas conclusiones se pueden sintetizar en los siguientes términos:

1. El Estado español, por mandato constitucional, se organiza territorialmente. Esto implica que la asunción de las distintas competencias por parte de los distintos entes territoriales debe realizarse teniendo en cuenta el territorio en que cada uno de éstos ejerce su «respectivo interés». En lo referente a las Comunidades Autónomas, éstas tienen competencia en el territorio que sus Estatutos señalen como constitutivo de las mismas, delimitación del territorio que deben contener en su articulado por mandato expreso de la Constitución (art. 143.1).

2. Consecuencia de la anterior apreciación es el hecho de que las competencias de cada Comunidad Autónoma no pueden ejercerse fuera del territorio de las mismas, ya que lo contrario supondría el incumplimiento de la Constitución, en el sentido de que si las concretas competencias se transfieren a los entes autonómicos en base a su territorio, el ejercicio de las mismas fuera de éste supondría la vulneración del principio de competencia, eje de la actuación de las Comunidades Autónomas en el actual sistema constitucional establecido en nuestro Estado.

Efectivamente, ante una norma emanada del órgano legislativo de una Comunidad Autónoma el primer ejercicio a realizar consiste en determinar si éste tiene competencia sobre la materia objeto de regulación y cuál es el alcance de la misma.

3. Deben distinguirse en esta cuestión dos momentos diferenciados: por un lado, la asunción de competencias por el ente autonómico y, por otro, el ejercicio de esta competencia por el mismo. Si en la primera circunstancia el territorio es una referencia inexcusable, como ya hemos puesto de relieve, en la segunda se permite cierta flexibilidad en la adopción del territorio como criterio delimitador de la misma. Es decir, no es descabellado que, en determinados supuestos, el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma produzca consecuencias de hecho fuera del territorio donde ejerce su competencia. Se trataría de casos de «extraterritorialidad secundaria», en el sentido, antes señalado, de que la norma dictada por el ente autonómico produciría ciertos efectos fuera de su territorio. Esta posibilidad ha sido aceptada por el propio Tribunal Constitucional en varios de sus pronunciamientos, como medio de

preservar la posibilidad de actuación de los entes autonómicos, posibilidad que se dificultaría en el caso de que el territorio actuase como límite estricto en el ejercicio de sus competencias. Igualmente se ha pronunciado el Tribunal sobre los límites con que esta extraterritorialidad se encuentra, señalando que éstos son los principios recogidos en el artículo 139 de la Constitución: principio de igualdad de todos los españoles en todo el territorio nacional y principio de libertad de circulación y establecimiento de personas y de circulación de bienes en todo el territorio español. Estos principios no sólo limitan la eficacia de los actos de las Comunidades Autónomas fuera de su territorio, sino que, según el propio Tribunal, también la justifican. De ahí que ambos principios se constituyan en fundamento y límite de la que hemos denominado «extraterritorialidad secundaria».

Estas afirmaciones del Tribunal no significan que el legislador autonómico sea competente para establecer la aplicación de su norma fuera de su territorio; en todo caso, será el legislador estatal, al que compete la materia según establece la Constitución, el que podrá extender esta aplicación. En este caso, nos encontraríamos con lo que la doctrina internacionista denomina «extraterritorialidad primaria». Esta se produce en aquellos supuestos en que la norma de atribución de competencias no fija como ámbito atributivo el territorio o cuando no es el legislador autonómico el que fija dicho ámbito. En estos casos, tanto la norma de atribución de competencias como la normativa referente al Derecho aplicable, en la que es competente el Estado por mandato del artículo 149 de la Constitución, serán las encargadas de establecer las pautas para determinar cómo se puede resolver el conflicto que pueda surgir ante la coexistencia de diversos Ordenamientos reguladores de una relación jurídica de tráfico interno.