

DR 06 32

Derecho político 2, la Organización Territorial del Estado, supuestos conceptuales previos, Miguel Herrero, 2 del 5 del 80, 19 del 5 del 80. La Organización Territorial del Estado en la Constitución Española de 1978 es un tema que, por sus repercusiones y constante presencia como acontecimiento público, haya en los medios de comunicación un interrumpido tratamiento desde que en la Constitución se abordara el reconocimiento del derecho a la autonomía, así como los medios o procedimientos con los que los hipotéticos entes autonómicos podrían ejercitar aquel derecho. Desde entonces, digo, no han dejado de sucederse las interpretaciones y las confrontaciones políticas al respecto.

La última de estas, precisamente, va a tener su reflejo en la remodelación última del Gobierno al implicar un cambio en el titular de la cartera ministerial que se venía encargando de estos temas, es decir, de la Administración Territorial del Estado. Y aunque a la hora de emitirse este guión se desconoce si, dada la importancia del tema, lo que antes era un ministerio más termine configurándose como una vicepresidencia, de lo que a nadie le cabe ya hoy la menor duda es de que estamos ante uno de los objetivos políticos de cuya resolución acertada depende, en buena medida, el porvenir del régimen democrático mismo. Los simposios dedicados al tema y las correspondientes publicaciones en que se ha visto desarrollado, y cabría citar aquí, nada más que a título de ejemplo, desde luego, el libro de federalismo y regionalismo que recoge las ponencias del simposio internacional celebrado en la Universidad de La Laguna, o los dos números monográficos de documentación administrativa 175 y 181, dedicados exhaustivamente a aspectos relacionados con las autonomías, o, en fin, los informes hechos al Instituto Nacional de Prospectiva y editados por él mismo sobre las autonomías regionales, todos ellos, digo, sirven para poner de manifiesto que en efecto estamos ante un tema capital que abordar aquí y ahora sería una pretensión inútil.

De ahí que, más que abordar aquí y ahora el tema, tal y como se plantea en la Constitución Española de forma meramente descriptiva, que es por otra parte para lo que realmente nos daría tiempo este comentario, se haya preferido considerar una serie de conceptos previos que sin duda ayudarán a entender mejor, cuando menos, el significado de lo que por autonomía política debe entenderse. Para ello vamos a precisar el significado de términos tales como desconcentración administrativa, descentralización administrativa y descentralización autonómica o autonomía política propiamente dicha. ¿Qué se entiende pues por descentralización administrativa? Cuando se habla en tales términos lo que jurídicamente debe entenderse es que estamos ante un supuesto de organización política según el cual la toma de decisiones es competencia exclusiva de la Administración Central, que es la que tiene personalidad jurídica propia.

Otra cosa es que dicha Administración Central no se pueda hacer cargo materialmente de todos sus cometidos en las diferentes demarcaciones territoriales en las que opera y delegue consiguientemente en administraciones periféricas la materialización de aquellas. Estas

administraciones periféricas no actúan como entes con personalidad jurídica propia sino como meros agentes delegados de la Administración Central, de ahí que sus decisiones deban recurrirse ante los órganos de esta última que es la que, en definitiva, determina las competencias de sus entes delegados. La desconcentración administrativa es, pues, resumiendo, una fórmula mediante la que se produce una aproximación geográfica de la Administración Central respecto de sus administrados que en ningún caso llegan a disponer de una organización administrativa autónoma.

Precisamente cuando esto se produce es cuando estamos ante el supuesto de la descentralización administrativa. Esta da lugar a que se creen entes administrativos periféricos no centralizados que disfrutan de personalidad jurídica propia y a los que la ley atribuye por eso mismo determinadas competencias de gestión e incluso de tipo normativo como es la de dotarse de sus propios reglamentos. Los municipios y las provincias serían un ejemplo de casos de descentralización administrativa porque ya no estamos ante unos órganos delegados cuya actividad es ejercida por mandato de la Administración Central sino que tienen un ámbito de actividad propia que ellos mismos establecen y realizan lo que no impide no obstante a la Administración Central reservarse una potestad de tutela o lo que es lo mismo la posibilidad de revisar las decisiones ya tomadas por entes autónomos como los municipios o las provincias.

En otros casos podrá incluso predeterminar las que pudieran adoptar en su caso estos entes al circunscribir por ley de modo más o menos restringido el ámbito en el que tendrán que moverse tanto unos como otras es decir tanto los municipios como las provincias de modo que la potestad de estos termina limitándose básicamente a su administración eligiendo en su caso sus órganos de gobierno y dictando normas de funcionamiento interno teniendo que enmarcarse el resto de las disposiciones que dicten dentro de las competencias que una ley estatal les atribuya. No estamos así ante un supuesto de potestad legislativa autónoma que sería el caso precisamente de la autonomía política contemplado en la Constitución Española de 1978. En efecto en este supuesto la posibilidad para asumir competencias legislativas con capacidad para obligar a terceros deriva del reconocimiento que en este caso a las comunidades autónomas se le reconoce por la Constitución en determinadas materias.

De ahí que mientras que en el caso de la descentralización administrativa el ámbito autonómico era discrecional y revisable en el caso de la autonomía política tal replanteamiento es atribución de la comunidad autónoma en cuestión. Además ésta tiene una capacidad legislativa y no meramente reglamentaria como ocurría con los entes objeto de descentralización administrativa de forma que en el ámbito de competencias que la Constitución les atribuye sus normas se antepondrán a las del Estado que no podrá legislar sobre las materias que en dichos ámbitos se incluyan a efectos de que las mismas sean observadas en el ámbito territorial que organizan políticamente las comunidades autónomas. De otra parte la discrecionalidad para revisar los ámbitos autonómicos de la misma no es una facultad discrecional de la administración central sino que ello ha de hacerse atendiendo a determinados procedimientos constitucionalmente previstos y así una vez que una comunidad autónoma ha decidido acceder a constituirse en tal de acuerdo con lo que la Constitución

establece el Estado no podrá impedirlo.

Igualmente una vez aprobado el Estatuto de Autonomía su contenido no podrá ser restringido arbitrariamente. Es cierto desde luego que el Estado perdón que el Estatuto ha de ser aprobado por el órgano parlamentario estatal correspondiente lo que le diferencia procedimentalmente a la autonomía regional de la Federal pero una vez que ello ha tenido lugar sólo por los procedimientos establecidos en los propios estatutos se podrá proceder a su revisión. Hechas estas consideraciones que lo que tratan de poner de relieve es la diferencia que en torno a los supuestos de concentración descentralización administrativa y autonomía política existen cabría establecer ahora la que media entre esta autonomía política y su consiguiente materialización en los estados regionales y la autonomía política que por otra parte ha presidido la organización de los estados federales.

En efecto en el caso de los estados federales la autonomía política que se produce supone el conjunto de las notas típicas que a la autonomía política hemos referido además de la soberanía del ente en este caso del estado federado. Dentro de la federación el estado miembro goza de personalidad jurídica propia de potestad reglamentaria y potestad legislativa y a diferencia de los entes autónomos de potestad constituyente. En efecto si los entes autónomos derivan sus competencias de la constitución pero a través de un estatuto que ha de ser aprobado por el parlamento el estado federado no necesita de ninguna aprobación parlamentaria para establecer su constitución.

Se entiende que el estado federado tiene una potestad originaria constituyente. La constitución de la federación es así un pacto entre iguales de ahí que aparte de la constitución de la federación cada estado miembro se dé su propia constitución que ha de ser aprobada únicamente por el propio estado miembro.