

DR 06 61

Derecho político 2, Organización Territorial del Estado, Santiago Varela, 18 de mayo de 1981. El presente guión tiene por objeto comentar el tema 28 de las unidades didácticas sobre la Organización Territorial del Estado. Se trata de un tema de extraordinaria importancia porque en él se estudia el modo en el que nuestra constitución ha tratado de resolver el problema de la unidad del Estado español.

Y ha tratado de resolverlo sobre fundamentos radicalmente distintos a los anteriores. Ha tratado de resolverlo en concreto sobre el principio de autonomía. Es en concreto en el artículo segundo de nuestra constitución donde se contienen las tres afirmaciones básicas a partir de las cuales se articulará la estructura territorial del Estado español en adelante.

Tales afirmaciones son, en primer lugar, la indisoluble unidad de la nación española. En segundo lugar, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Y por último, la solidaridad entre todas ellas.

Por tanto, el derecho a la autonomía aparece en nuestra constitución recogido como un principio constitutivo del Estado. Hasta el punto que se ha podido sostener que la constitución no se cumplirá, no se realizará plenamente sin que semejante derecho a la autonomía adquiriera plena eficacia. Y es en el título octavo de nuestra constitución donde se han establecido los mecanismos mediante los cuales tal derecho a la autonomía habrá de hacerse eficaz en el futuro.

Este derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones en España se hará eficaz mediante la formación de lo que se ha venido en llamar comunidades autónomas. El régimen jurídico de estas comunidades autónomas se fijará en unos estatutos de autonomía los cuales habrán de aprobarse según dispone el artículo 147.1 de la Constitución dentro de los términos de la Constitución y tales estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. De esta manera las comunidades autónomas se integran, encajan en un marco unitario básico y por otra parte son formaciones constitucionales.

Esto es, son entidades, entidades de carácter territorial que encuentran el fundamento de su existencia en la Constitución. Hay que subrayar, sin embargo, que en nuestra Constitución a diferencia de otros estados regionales, de otros estados federales no se establece un mapa regional o un mapa federal es decir, no llega a precisarse cuáles serán las comunidades autónomas que integrarán el Estado español. Por el contrario, el camino que se ha seguido es el de establecer una serie de mecanismos a través de los cuales tales comunidades autónomas irán integrándose en el futuro.

Y de estos mecanismos procesales, de estos procedimientos a través de los cuales se irán formando las comunidades autónomas. Y al mismo tiempo del contenido que se prevé en la

Constitución para los estatutos de autonomía, es decir, el grado de competencias que tendrán las comunidades autónomas, puede deducirse que en nuestra Constitución se contempla la existencia futura de dos tipos de comunidades autónomas. Unas comunidades de régimen que podríamos llamar especial y otras comunidades u otros estatutos de autonomía de carácter ordinario.

Por el momento, los tres estatutos de autonomía aprobados es decir, el correspondiente a Cataluña, al País Vasco y a Galicia entran dentro de la primera categoría. Es decir, dentro de los estatutos de régimen especial o extraordinario. En cualquier caso, lo que cabe subrayar es cómo a la hora de precisar las relaciones entre el poder central y las comunidades autónomas tales relaciones se configuran en nuestra Constitución como la tensión entre dos principios contrapuestos.

Por una parte, el principio que llamaremos de competencia o de separación entre el poder central y las comunidades y por otra parte, el principio de primacía del derecho del ordenamiento que deriva del poder central del Estado. En efecto, por lo que se refiere al primero de estos principios al principio de competencia, hay que tener en cuenta cómo lo que resume en última instancia la idea de autonomía es la existencia de una duplicidad de ordenamientos el ordenamiento que deriva del poder central del Estado y el ordenamiento de las comunidades autónomas. Y a esta duplicidad de ordenamientos corresponde una duplicidad de órganos órganos centrales y órganos de las comunidades autónomas.

La definición de la autonomía en estos términos tiene como consecuencia la de romper la identificación propia de los estados unitarios entre la noción del Estado y la noción de poder central del Estado. En virtud de la autonomía, el Estado integra junto al orden jurídico y a los órganos propios del poder central integra también el orden jurídico y el orden propio de las comunidades autónomas. De esta manera, el poder central, al entrar, ponerse en relación con el de las comunidades autónomas, ya no equivale al orden total del Estado ya no es el Estado, sino equivale a un orden parcial esto es un orden referido al orden general y superior de competencias que se establece en la Constitución.

De esta manera, algunos administrativistas han afirmado que el principio de jerarquía normativa, que hasta el momento era el núcleo central el núcleo explicativo del ordenamiento jurídico español ha perdido parcialmente su funcionalidad y, por lo que se refiere a las relaciones entre el poder central y las comunidades autónomas, debe recurrirse a un nuevo principio o criterio explicativo al llamado principio de competencia. ¿Qué significa este principio? Significa que tanto el poder central como el poder propio de las comunidades autónomas son fuentes del derecho en un plano equivalente son fuentes del derecho que no se encuentran sometidas a relación de tipo jerárquico entre sí la única relación entre ambas será de separación o de competencia, pero no de jerarquía cada uno de los dos poderes, cada una de las dos potestades será independiente de la otra en su ámbito competencial propio en el ámbito competencial que fija para cada una de ellas la Constitución de modo que es la Constitución la única norma suprema común a las dos la única norma jerárquica en relación a

ambos tipos de potestades o a ambos tipos de ordenamiento. Pero si por una parte está claro la vigencia de este principio de separación y de competencia hay que tener en cuenta que por otro lado la idea misma de autonomía está presuponiendo la existencia de un marco unitario básico o dicho con otras palabras, la existencia de una comunidad política global de un orden jurídico y coherente de esta manera el proceso de los procesos de descentralización o de relativización del poder central del Estado nunca llegan a desarrollarse en su plenitud de esta manera puede observarse como una cierta identificación entre Estado y poder central del Estado sigue gravitando en la Constitución Española Así se muestra en el tema de la unidad didáctica correspondiente la existencia de una serie de mecanismos en nuestra Constitución y en primer lugar el llamado principio de prevalencia del derecho estatal en virtud del cual ante la existencia de dos fuentes jurídicas distintas por una parte la del poder central del Estado y por otra parte la de las comunidades autónomas se afirma la superioridad o primacía de una de ellas en concreto la del poder central del Estado y algo semejante viene a ocurrir también en relación a otros principios o cláusulas generales similares a las existentes en estados federales o regionales que ha recogido también nuestra Constitución y que permiten una considerable expansión del poder central del Estado en última instancia en relación a las potestades normativas propias de las comunidades autónomas.