

Lección 25.

LA CONFIGURACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La Constitución Española de 1978, supuso una profunda remodelación del modelo territorial del Estado, estructuró el Estado Español sobre la base de una intensa descentralización territorial. El artículo 2 de la Constitución, dice que el Estado se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

Pero el artículo 137 de la Constitución dispone que el Estado se ha organizado territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan. Gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

Lo más importante es el principio de unidad. Significa unidad jurídica que consiste en que la Constitución es el orden normativo común para todos. Que al final no garantiza la unidad.

La Constitución se limita a ofrecer el marco en el que se constituirá el sistema autonómico. Señala cuáles son los criterios de reparto material de funciones entre las diferentes entidades públicas. En segundo lugar, establece los procedimientos para desarrollar y modificar en su reparto. En tercer lugar, la Constitución regula los mecanismos para resolver todos los conflictos que pueden plantearse.

El sistema autonómico Español es un sistema abierto que se ha caracterizado por el principio dispositivo (corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas concretar el grado de su autonomía).

Este diseño Constitucional tan ambiguo hace que sea imprescindible la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Algún autor (Santamaría Pastor) entiende que aquí existe un enclave de derecho común. Por la importante función de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, función que además resulta importante porque también está condicionando hacia el futuro el proceso autonómico. De 1996 en adelante, en muchas sentencias están poniendo en peligro la unidad del Estado Español (por ejemplo en STC de la Ley del suelo).

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Artículos 147 y 81 de la Constitución. Adoptan la forma de Ley Orgánica; son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Hacen nacer un ente público hasta entonces inexistente. Determinarán cuáles son las instituciones de autogobierno, políticas y Administrativas y también delimitan cual es el contenido de la autonomía.

Doble naturaleza jurídica de los Estatutos.

Son ley estatal y normas autonómicas. En su origen son normas autonómicas, la iniciativa y elaboración corresponde a la Comunidad Autónoma. En su aprobación son normas estatales y autonómicas, han de ser aprobadas por las asambleas autonómicas y por las cortes generales.

Peculiar posición con respecto a la Constitución. No son libremente modificables por el congreso de los diputados. Del artículo 147.1 de la Constitución se desprende que también son normas estatales. El Estado reconoce y ampara los Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (147.1) para el derecho Administrativo: la posición de los Estatutos de autonomía con respecto a las demás leyes es de subordinación jerárquica.

Pueden ser declarados inconstitucionales (se desprende del artículo 27.2.a de la LOTC) tanto la parte de la

acción de los Estatutos de Autonomía como las demás normas estatales. En principio existe una separación pero en ocasiones estas dos normas pueden coincidir en la regulación de materias concretas. Los problemas que surjan los resolverán el Tribunal Constitucional aunque en aplicación del artículo 28.1 de la LOTC, el Tribunal Constitucional tiene que considerar las normas que se hubieran dictado para delimitar las competencias de las Comunidades Autónomas.

Esta previsión manifiesta que los Estatutos de Autonomía se convierten en parámetro de validez de las restantes leyes estatales. Para García de Enterría esto significa que los Estatutos tienen superioridad jerárquica con respecto a las demás leyes estatales (Artículo 28: bloque de Constitucionalidad).

PROCESO AUTONÓMICO

No está cerrado, fue desbordado por las Comunidades Autónomas, que singularmente en Cataluña y en el País Vasco trataron de saltarse los límites Constitucionales desde el primer momento. El proceso autonómico ha tenido que ser conducido a límites razonables mediante de negociaciones políticas. La Constitución distinguió entre dos tipos de Comunidades Autónomas, históricas y de vía lenta.

Esta cualidad de regímenes no fue aceptada, primero porque algunas Comunidades Autónomas que estaban destinadas a la vía lenta se colaron por el 151 de la Constitución y se convirtieron en Comunidades Autónomas de vía rápida (Andalucía). Y por otro lado, al final se acabó optando por la fórmula del "café para todos" pese a lo que preveía la Constitución de que las competencias legislativas serían asumidas sólo por las Comunidades Autónomas históricas, todas las Comunidades Autónomas las asumieron desde el primer momento.

Por eso, se permitió que los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas de vía lenta asumieran más competencias de las que podían asumir inicialmente (148).

Elementos de las Comunidades Autónomas.

1) Base personal: aunque actúan en un territorio ejercen sus competencias sobre los ciudadanos que tienen su vecindad administrativa en esta Comunidad (inclusión en el padrón municipal) la condición de ciudadano de una Comunidad Autónoma es muy flexible, porque se modifica de manera automática con un cambio de residencia (salvo que uno se vaya a vivir al extranjero).

2) Base territorial: artículo 147 CE. Son las provincias, además se exige que si a una Comunidad Autónoma agrupa a varias, tienen que ser limítrofes. Como entonces había enclaves, éstos se han mantenido.

Para reformar los límites autonómicos la Constitución prevé un proceso muy rígido que exige reformar los dos Estatutos de Autonomía que resultan afectados. Sería necesaria una Ley Orgánica estatal porque en el artículo 141.1 de la Constitución Española señala que los límites de las provincias tendrán que modificarse solo mediante Ley Orgánica.

Instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

Se regulan en los Estatutos de Autonomía del artículo 147.2.C CE tienen que regular estas cuestiones dentro de los límites que marca la Constitución. Estos límites se encuentran principalmente en los artículos 9, 103 y 106 de la Constitución.

Mandatos para el legislador autonómico.

Tiene que respetar también la autonomía de las entidades locales. Es garantizada en el 137 de la Constitución (límites generales) además de éstos, la Constitución en el artículo 152 fija un modelo organizativo paralelo al

estatal que será de obligado seguimiento por parte de las Comunidades Autónomas del Art. 151. Todas las Comunidades Autónomas, aun cuando no estaban obligadas a ello, han seguido este modelo en sus puntos fundamentales.

En todas las Comunidades Autónomas tiene que existir un Consejo de Gobierno que tiene funciones ejecutivas y Administrativas. Además tiene que haber un Presidente de la Comunidad elegido por la asamblea de entre sus miembros y le corresponde además de sus funciones de Presidente de la Comunidad las de Presidente del Consejo de Gobierno. No sólo la Administración sino toda la Comunidad. (Artículo 152 CE) además, indica que en las Comunidades Autónomas habrá una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, de acuerdo con un sistema de representación proporcional.

Canarias, en su Estatuto señala que la asamblea se elegirá de acuerdo con el sistema mayoritario y no proporcional. Fue impugnado ante el Tribunal Constitucional y la STC 225/98: dijo que era Constitucional porque el 152 se aplica solo por imperativo Constitucional a las Comunidades Autónomas históricas. Se hizo así porque cuando se hizo la Constitución se pensaba que sólo las históricas iban a asumir competencias legislativas.

El Presidente de la Comunidad Autónoma y el Consejo de Gobierno autonómico son políticamente responsables ante la asamblea legislativa. Se permite que las Comunidades Autónomas en sus Estatutos posibiliten el establecimiento de circunscripciones territoriales con personalidad jurídica propia.

Cada Comunidad Autónoma aprueba su propia ley organizativa, similar a la ley del Gobierno o a la LOFAGE, en Castilla y León esta ley es un decreto legislativo 1/88 de 21 de julio. Refundía la ley 1/83 y la 15/88 que regulaban el Gobierno de Castilla y León (reforma Aznar).

Se sigue el modelo estatal de división por sectores. En el Estado, cada uno de éstos se encomienda a un ministerio, en Castilla y León se encomienda a una consejería.

Dentro de cada consejería la Administración se estructura de forma jerárquica, hay diferentes direcciones generales, y hay una secretaría general con funciones horizontales.

En Castilla y León los directores generales no tienen que ser funcionarios, son políticos. Dentro de cada dirección general los órganos Administrativos se estructuran en tres niveles: servicios, secciones y negociados.

Podemos ver una diferencia entre la Administración autonómica y la estatal. La ley reconoce que el Consejo del Gobierno es un órgano Administrativo e incluso se posibilita que para determinados supuestos los actos de los consejeros sean recurribles por recurso de amparo ante el Consejo de Gobierno (Castilla y León, Asturias, y Navarra, Artículo 41, ley del Gobierno y la Administración de Castilla y León).

En algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, y Rioja) se prevé que las asambleas legislativas tengan también competencias reglamentarias (de naturaleza Administrativa) en estas Comunidades Autónomas las asambleas legislativas son a determinados efectos administraciones públicas es de carácter corporativo(asumen competencias de las diputaciones provinciales).

Organización territorial de Castilla y León.

Decreto 225/88. Norma que crea a las delegaciones territoriales únicas en cada provincia. En la regulación anterior al 88, existía un delegado provincial por cada una de las consejerías. Este decreto establece una única delegación al frente de la cual hay un delegado territorial en cada provincia. Depende orgánicamente de la consejería de presidencia y funcionalmente de todas las demás.

Bajo la dependencia del delegado territorial existe en cada delegación un secretario territorial único, que es un órgano con competencias horizontales. Además, existen distintos servicios territoriales que dependen de cada uno de las consejerías pero siempre a través del delegado territorial.

Fin del Tema

Administrativo, Lección 25, Pág. 1